

## Chronologie der Ereignisse – ein Überblick

Die nachfolgende chronologisch angelegte Darstellung soll einen ersten Überblick geben und der Vergegenwärtigung der Ereignisse auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien, aber auch in Berlin, Deutschland und Europa dienen. Dies ist insbesondere angesichts der verwirrenden Konfliktlagen im kriegsrisch zerfallenden Jugoslawien und angesichts einer in Deutschland mitunter sehr einseitigen Kriegsberichterstattung in den Medien sinnvoll.

Die Gegenüberstellung der Ereignisse vor Ort nach dem formalen Friedensschluss von Dayton im Jahr 1995/96 mit den Entwicklungen der deutschen bzw. Berliner Flüchtlingspolitik wird die Unangemessenheit des deutschen Vorgehens vor Augen führen.

Dieses Kapitel dient auch der Erinnerung daran, dass die Verhinderung von Fluchtursachen noch immer die beste Flüchtlingspolitik ist. Das totale Versagen der ‚internationalen Gemeinschaft‘ und der Europäischen Union angesichts der Balkan-Kriege der 90er Jahre verweist auf den Mangel an strukturellen und institutionellen Mechanismen zur *präventiven* und *zivilen* Kriegsverhinderung und Krisenintervention, so dass ein militärisches Eingreifen oftmals als einzig verbleibendes Mittel der Einflussnahme erscheint.

Zur Aufnahme von Kriegsflüchtlingen ist die BR Deutschland nicht nur aufgrund internationaler Konventionen verpflichtet, sondern im Falle Jugoslawiens auch wegen ihrer konkreten politischen und moralischen Mitverantwortung für die Eskalation des Konflikts<sup>1</sup>.

Die Überblicksdarstellung basiert auf verschiedenen Quellen, die aus Gründen der besseren Lesbarkeit nicht immer im Einzelnen kenntlich gemacht werden, u.a. auf Marie-Janine Calic: Der Krieg in Bosnien-Herzegowina. Ursachen, Konfliktstrukturen, Internationale Lösungsversuche (1995, 11 ff); Wolf Oschlies: ‚Duldung‘ ist ein (neu) bosnisches Wort (1997, 33 ff); ZDWF-Schriftenreihe Nr. 65: Flüchtlinge, Verfassungsrecht und Menschenrechte (1997); Iva Stipic (1994, 4 ff); eine abweichende Meinung vertritt Mira Beham: Kriegstromele. Medien, Krieg und Politik (1996, 156 ff).

Sofern mir Sachverhalte oder Wertungen strittig erschienen, habe ich die jeweilige Quelle ausdrücklich benannt. Ich weise darauf hin, dass gerade das Beispiel des kriegsrischen Zerfalls Jugoslawiens bzw. der Berichterstattung hierüber zeigt, wie sehr jede Geschichtsschreibung auf subjektiven (bewussten oder unbewussten) Wertungen, selektiven Wahrnehmungen und Vorannahmen basiert – dies gilt insbesondere für die zeitnahe, d.h. mit aktuellen politischen und ideologischen Interessen verbundene Geschichtsschreibung.

Auch die folgende Darstellung erhebt insofern keinen Anspruch auf Vollständigkeit oder vermeintliche Objektivität. Sachverhalte, die mir für mein Thema besonders wichtig erscheinen oder die in der Berichterstattung in Deutschland weitgehend ausgeblendet wurden, habe ich besonders berücksichtigt.

### Jugoslawien – im Vorfeld des Krieges

4.5.1980: Titos Tod.

1981: Unruhen im Kosovo. Die albanische Bevölkerung fordert die Anerkennung ihrer Provinz als siebte Teilrepublik Jugoslawiens.

1983: Alija **Izetbegovic** wird als einer der Verfasser der „Islamischen Deklaration“ (über die islamische Gesellschaft und ihre Moralvorstellungen) zu einer mehrjährigen Haftstrafe verurteilt. Ihm wird vorgeworfen, die Errichtung eines islamischen Staates zu planen. In seiner Verteidigungsrede bezeichnet sich Izetbegovic als Bewunderer der iranischen Revolution (vgl. Beham 1996, 223; Calic 1995, 74 f).

Mai 1986: Slobodan **Milosevic** rückt an die Spitze der serbischen Kommunistischen Partei. Er thematisiert die ‚serbische Frage‘ und wendet sich gegen autonome, föderative Tendenzen mit dem Ziel des Erhalts des jugoslawischen Staatenbundes, bei Stärkung des serbischen (bzw. seines) Einflusses. 1986 legt die serbische Akademie der Wissenschaft ein „Memorandum“ vor,

---

<sup>1</sup> Die Frage einer moralischen Verpflichtung Deutschlands, dem Rechtsnachfolger des ‚Dritten Reichs‘, zur Aufnahme schutzbedürftiger Flüchtlinge aus Ländern, die im 2. Weltkrieg von Deutschland überfallen wurden, lasse ich hier offen. Der faschistische Krieg gegen Jugoslawien und die von Deutschen und ihren Verbündeten begangenen Verbrechen, vor allem an der jüdischen und serbischen Bevölkerung, stellen aber eine der „historischen Wurzeln“ der Kriege der 90er Jahre dar (vgl. nur: Calic 1995, 49 ff).

Auf ökonomische Gründe für den Zerfall des ehemaligen Jugoslawiens (Wirtschaftskrise in Jugoslawien, Auflagen internationaler IWF-Kredite, Einflussnahme der Weltbank usw.) gehe ich hier ebenfalls nicht ein.

in dem u.a. eine stärkere Stellung des serbischen Volkes im jugoslawischen Staatenbund eingefordert wird (vgl. Stipic 1994, 11).

**1989:** März / **Serbien:** Die Selbstverwaltungsrechte der autonomen Provinzen **Kosovo** und **Vojvodina** werden durch eine Verfassungsänderung aufgehoben; Massenproteste der albanischen Bevölkerung im Kosovo werden gewaltsam unterdrückt; am 28.6.1989 hält Milosevic seine umstrittene Rede auf dem Amselfeld („Die Wiege der serbischen Nation“)<sup>2</sup>.

**1990:** Februar / **Kroatien:** Auf dem Gründungskongress der rechts-autoritären Partei HDZ, die offen an das faschistische Ustascha-Regime von 1941 anknüpft, bezeichnet Franjo **Tudjman** Bosnien als „den nationalen Staat des kroatischen Volkes“ und die Muslime als „Bestandteil des kroatischen Nationalkörpers“ (vgl. Oschlies 1997, 33). Die faschistische ‚Schachbrettfahne‘ und die ‚kroatische‘ Sprache werden in der kroatischen Verfassung verankert, die Ustascha-Währungseinheit „Kuna“ wird wieder eingeführt.

Im **Juli 1990** befürwortet in einem **Referendum** eine überwiegende Mehrheit der ca. 600.000 serbischen KroatInnen die Territorialautonomie der kroatisch-serbischen Krajina; später löst sich Slawonien in Ost-Kroatien vom ‚Mutterland‘ ab. Ende 1990 wird die serbische Bevölkerung Kroatiens in der neuen Verfassung vom „staatstragenden Volk“ zur bloßen Minderheit degradiert.

**November / Dezember 1990:** Erste formal-demokratische **Wahlen in Jugoslawien**. In Serbien und Montenegro behauptet sich die Kommunistische Partei, in den anderen Republiken siegen bürgerlich-nationalistisch ausgerichtete Parteien.

In **Bosnien** erringen die nationalistischen Parteien 84% aller Stimmen: Die „Partei der demokratischen Aktion“ (**SDA**, deren ursprünglich demokratisch-laizistisches Programm noch im selben Jahr in ein ‚muslimisches Programm‘ umgewandelt wird), die „Serbische Demokratische Partei“ (**SDS**) und die „Kroatische Demokratische Union“ (**HDZ**), wobei die beiden letzteren zunächst bloße Ableger ihrer nationalistischen ‚Schwesterparteien‘ in den jeweiligen ‚Mutterländern‘ Serbien und Kroatien waren, mit denen eine ‚Vereinigung‘ angestrebt wurde. Fikret **Abdic** (SDA), der bei den Wahlen weitaus mehr Stimmen erhielt als Alija **Izetbegovic** (ebenfalls SDA; vgl. Oschlies 1997, 33), überlässt diesem den Vortritt und damit die bosnische Präsidentschaft. Später kommt es infolge des islamisch-nationalistischen Kurses Izetbegovics zum Zerwürfnis zwischen beiden Politikern und 1993 sogar zum Krieg zwischen der bosnischen Zentralarmee und der Armee Fikret Abdics in West-Bosnien.

---

<sup>2</sup> Eine „Brandrede“ oder eine chauvinistische oder gar kriegstreiberische Rede war dies nicht, wie der Wortlaut zeigt (vgl.: <http://www.politikforum.de/forum/archive/22/2002/02/4/14945>, Stand: 22.1.2005); im Gegenteil: Es gibt Passagen ungetrübten Multikulturalismus und sozialistischen Fortschrittsglaubens in Milosevics Rede von 1989, neben der Beförderung eines „Stolzes“ auf die serbische Republik, der jedoch nicht ethnisch begründet wird! Hier nur wenige Auszüge:

„[...] Serbien ist heute vereint, gleichberechtigt mit den anderen Republiken und bereit, alles zu tun, um das materielle und gesellschaftliche Leben aller seiner Bürger zu verbessern. Wenn es Harmonie, Kooperation und Ernsthaftigkeit gibt, wird es darin auch erfolgreich sein. Daher ist der Optimismus, der heute in Serbien mit Blick auf seine Zukunft vorherrscht, realistisch, umso mehr, da er auf der Freiheit begründet ist, die es allen Menschen ermöglicht, ihre positiven, schöpferischen, humanen Fähigkeiten für die erfolgreiche Entwicklung des gesellschaftlichen und des eigenen Lebens auszubilden.“

Niemals in der Geschichte war Serbien nur von Serben bewohnt. Heute mehr als jemals zuvor leben hier Bürger aller ethnischen und nationalen Gruppen. Dies ist kein Handikap für das Land. Ich bin aufrichtig davon überzeugt, dass dies sein Vorzug ist. In diesem Sinne ändert sich die nationale Zusammensetzung fast aller und besonders der entwickelten Länder der gegenwärtigen Welt. Immer mehr und immer erfolgreicher leben Bürger verschiedener Nationalitäten, unterschiedlichen Glaubens und unterschiedlicher Rassen zusammen.

Der Sozialismus als eine progressive und gerechte demokratische Gesellschaftsform darf eine Trennung nach Nationalität und Religion im Zusammenleben nicht erlauben. Der einzige Unterschied, der im Sozialismus erlaubt ist, ist der Unterschied zwischen arbeitenden Menschen und denen, die nichts tun, zwischen ehrenhaften und unehrenhaften Menschen. Deshalb sind alle, die in Serbien von ihrer Arbeit leben, redlich und die anderen Menschen und die anderen Nationen achtend, in ihrer Republik zuhause. Übrigens muss unser ganzes Land auf dieser Basis organisiert werden. Jugoslawien ist eine multinationale Gesellschaft und kann nur auf der Grundlage völliger Gleichberechtigung aller hier lebenden Nationen überleben. [...]

Möge das Andenken an den Kosovo-Heroismus für immer leben! Lang lebe Serbien! Lang lebe Jugoslawien!  
Es lebe der Frieden und die Brüderlichkeit zwischen den Völkern!“

**Slowenien** und **Kroatien** streben die Unabhängigkeit an. Bis auf Serbien und Montenegro erklären die jugoslawischen Republiken einseitig ihre ‚Souveränität‘. Die jugoslawische Verfassung und Bundesorgane sind faktisch außer Kraft gesetzt. Es kommt zur Spaltung des einheitlichen Wirtschaftsraumes und zum ‚**Wirtschaftskrieg**‘ zwischen den Republiken.

### Jugoslawien – Beginn des Krieges

**1991:** Ende März: Die Präsidenten Serbiens und Kroatiens, Milosevic und Tudjman, beraten bei Belgrad über eine Aufteilung Bosniens (und beschließen diese im Grundsatz, so die spätere Aussage des kroatischen Präsidenten Mesic gegenüber dem Den Haager Kriegsverbrechertribunal; vgl. FR vom 2.10.2002).

25.6.1991: **Kroatien** und **Slowenien** erklären ihre **Unabhängigkeit**. In Slowenien kommt es zu ersten kurzen **Kampfhandlungen** zwischen Territorialstreitkräften der Republik Slowenien und der Jugoslawischen Volksarmee (JVA). Letztere verfügt weitgehend nur über Übungsmunition<sup>3</sup> und zieht sich kurz darauf zurück.

In Kroatien formieren sich die autonomen serbischen Streitkräfte der Krajina und Slawoniens, die im Juli 1991 ebenfalls ihre Unabhängigkeit (von Kroatien) erklären. Ab Ende August beginnen die Kämpfe um **Vukovar** (Kroatien) zwischen der Bundesarmee (JVA) und serbisch-paramilitärischen Lokaleinheiten einerseits und kroatischen Territorialkräften und paramilitärischen „Ustascha“-Einheiten andererseits<sup>4</sup>. Auf einem Drittel des kroatischen Territoriums wird gekämpft; ein Übergreifen der Kämpfe auf Serbien droht. Am **3.1.1992** tritt jedoch ein (fragiler) **Waffenstillstand** in Kraft, der durch „UN-Schutztruppen“ abgesichert werden soll. So genannte „Schutzzonen“ – United Nations Protected Areas, UNPAs – werden in der Krajina und in Slawonien errichtet.

In **Bosnien** bilden sich im September 1991 „Serbische Autonome Regionen“ und wenig später „Kroatische Autonome Regionen“. Im September gründen sich auch erste muslimische Milizen („Grüne Barette“). Die bosnischen SerbInnen verlassen das gemeinsame Parlament, das mehrheitlich für die Eigenstaatlichkeit Bosniens ist; 1,55 Mio. bosnische SerbInnen stimmen in einem Referendum jedoch für den Verbleib in einem Gesamtstaat Jugoslawien.

In einem selbstorganisierten Referendum stimmt die albanische Bevölkerung im **Kosovo** nahezu zeitgleich einstimmig für eine unabhängige Republik Kosovo und für die Sezession von Serbien.

Die **montenegrinische** Bevölkerung ist für einen Verbleib im jugoslawischen Gesamtstaat.

**Mazedonien** bleibt von den Kriegshandlungen im zerfallenden Jugoslawien zunächst weitgehend verschont, auch dank der vermittelnden Haltung seines Präsidenten Kiro Gligorov. Wegen der zentralen Lage Mazedoniens werden jedoch 1993 zunächst einige hundert, später bis zu 1.050 UN-Blauhelm-Soldaten als weltweit erste **UN-„Präventivtruppe“** zur Verhinderung künftiger kriegerischer Auseinandersetzungen nach Mazedonien entsandt und dauerhaft stationiert<sup>5</sup>.

### Deutschland

Fünf Bundesländer entscheiden im Juli 1991, vorerst keine Abschiebungen nach Jugoslawien mehr vorzunehmen. Am **8.11.1991** beschließen die Innenminister in Saarbrücken einstimmig einen **Abschiebestopp** für jugoslawische StaatsbürgerInnen aus **Kroatien** (zugleich befürworten die Innenminister die Kasernierung von Flüchtlingen in Sammellagern).

<sup>3</sup> So jedenfalls: „Jugoslawien – Der vermeidbare Krieg“ (Dokumentarfilm; dt. Fassung; Erstaufführung vom 1.10.2002; von George Bogdanich und Martin Lettmayer).

<sup>4</sup> Beham (1996, 220) weicht von den übrigen Darstellungen ab. Ihr zufolge wurde das später als „Heldenstadt“ mystifizierte Vukovar von Tudjman bewusst geopfert, um die Weltöffentlichkeit auf seine Seite ziehen zu können. Vor der Eroberung Vukovars durch die JVA seien 5.000 serbische ZivilistInnen in Haft genommen und 1.000 von ihnen „rituell“ ermordet worden. Eine ähnliche Umdeutung der Abläufe konstatiert Beham auch für die Kämpfe in Slowenien und um die Stadt Dubrovnik (vgl. Beham 1996, 219, 252).

<sup>5</sup> Im März 1999 endete das UN-Mandat aufgrund des Vetos Chinas im UN-Sicherheitsrat, nachdem Mazedonien diplomatische Beziehungen zu Taiwan aufgenommen hatte. Ab 2001 kam es dann auch in Mazedonien zu bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen separatistischen albanischen Paramilitärs und Regierungseinheiten.

## Welt

25.9.1991: Der **UN-Sicherheitsrat** (Resolution 713) verhängt ein **Waffenembargo** gegenüber Jugoslawien (dieses wird jedoch selbst von Mitgliedern des Sicherheitsrates unterlaufen, etwa durch Waffenlieferungen der USA an die bosnisch-muslimische Regierung); mit der Resolution 743 vom 21.2.1992 wird die Entsendung von 14.000 „**UN-Blauhelmen**“ zur Absicherung des Waffenstillstands **in Kroatien** beschlossen.

## Europa

7./8.7.1991: Nach der „**Deklaration von Brioni**“ (eine Initiative der „EG-Troika“ dreier Außenminister der Europäischen Gemeinschaft / Union) soll die Unabhängigkeit Sloweniens und Kroatiens für drei Monate ausgesetzt werden, um eine politische Lösung zu finden. Der gleichzeitig ausgehandelte erste Waffenstillstand in Bezug auf Kroatien hat keinen Bestand (allein in Bosnien-Herzegowina wurden später, zwischen April 1992 und Mai 1994, insgesamt 77 ‚Waffenstillstände‘ geschlossen und gebrochen!).

Innerhalb der EG (später: EU) drängt zunächst nur der deutsche Außenminister Dietrich **Genscher** (FDP) darauf, die secessionistischen Republiken als eigenständige Völkerrechtssubjekte anzuerkennen (seine Überlegung: die internen Auseinandersetzungen sollen in zwischenstaatliche Konflikte umgedeutet werden, so dass die ‚internationale Gemeinschaft‘ nicht mehr an das Gebot der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates gebunden ist – dies soll einen Abschreckungseffekt bewirken). Alle anderen **EG-Außenminister** und UN-Generalsekretär Perez de Cuellar befürchten hingegen, dass eine Anerkennungspolitik die Kämpfe intensivieren und ausweiten würde, zumal eine glaubwürdige militärische Absicherung von Drohungen bzw. Versprechungen der ‚internationalen Gemeinschaft‘ fehlt.

Die deutsche Regierung kann ihre Außenseiterposition dennoch aufgrund energischen Drucks innerhalb der EG durchsetzen (im Rahmen der ‚Maastricht-Verhandlungen‘ droht Deutschland, die geplante gemeinsame europäische Außenpolitik in Frage zu stellen, wenn es hinsichtlich Jugoslawiens nicht zu einer Einigung im deutschen Sinne kommt). Eine Anerkennung der Teilrepubliken soll entsprechend der „Richtlinien über die Anerkennung neuer Staaten in Osteuropa und der Sowjetunion“ allerdings davon abhängig gemacht werden, dass Menschen- und Minderheitenrechte, demokratische Strukturen und die Anerkennung bestehender Grenzen gesichert sind (hierzu wird eine „Schiedskommission“ eingesetzt). Deutschland beschließt dann einseitig die **Anerkennung Sloweniens und Kroatiens** am 23.12.1991, *bevor* am 15.1.1992 die Schiedskommission der EG feststellt, dass die Bedingungen für eine Anerkennung lediglich hinsichtlich Sloweniens und Mazedoniens erfüllt sind (Kroatien hätte somit *nicht* anerkannt werden dürfen). Hinsichtlich Bosniens schlägt die Kommission ein Referendum vor, weil offenkundig nicht die gesamte Bevölkerung eine Sezession Bosniens vom Gesamtstaat Jugoslawien wünscht. Die anderen EG-Länder folgen dem deutschen Votum dessen ungeachtet im Januar 1992.

Nach der Rechtsprechung des **Internationalen Strafgerichtshofs** zur Ahndung der Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien in **Den Haag** (der mit der UN-Sicherheitsrats-Resolution vom 22.2.1993 eingerichtet wird) war die JVA von Mai 1991 bis Mai 1992 in völkerrechtswidrige Kriegshandlungen in Kroatien und Bosnien-Herzegowina verwickelt; die Beteiligung an „Verbrechen gegen die Menschlichkeit“ war für jeden jugoslawischen Soldaten strafbar (Gleiches gilt für die Kämpfer anderer bewaffneter Einheiten). UNHCR fordert entsprechend einen internationalen Flüchtlingsstatus für diejenigen Soldaten, die sich durch ihre Desertion den Kämpfen im ehemaligen Jugoslawien entzogen haben und somit internationalem Recht zur Durchsetzung verhalfen.

## Berlin

November 1991: Ein 28-jähriger (kroatisch-bosnischer) Deserteur wird wegen „illegaler Einreise“ in Abschiebehaft genommen. Trotz der in Jugoslawien drohenden Todesstrafe fordert ihn die Berliner Ausländerbehörde mit Bescheid vom 5.11.1991 zur Ausreise binnen zweier Wochen auf.

Seine Weigerung, für die jugoslawische Bundesarmee (JVA) in Kroatien zu kämpfen, sei „menschlich verständlich, asylrechtlich jedoch irrelevant“. Da wegen des Abschiebestopps eine Abschiebung nach Kroatien nicht in Betracht kommt, prüft die Ausländerbehörde eine Abschiebung nach Bosnien (taz vom 29.11.1991).

Entsprechend der ausländerrechtlichen **Weisung vom 9.12.1991** wird dann jedoch davon ausgegangen, dass „**in der Regel**“ für alle jugoslawischen Staatsangehörigen **Abschiebungshindernisse** und Duldungsgründe vorliegen.

### **Bosnien (Kriegsbeginn)**

Februar 1992: Auf **EU-Konferenzen** in Lissabon und Sarajevo tritt die (bosnisch-muslimische) SDA (**Izetbegovic**) für einen Einheitsstaat Bosnien-Herzegowina ein, die (bosnisch-serbische) SDS (**Karadzic**) und die (bosnisch-kroatische) HDZ (**Boban**) sind hingegen für eine Aufteilung des Landes. Auf den Konferenzen wird der Fortbestand Bosniens und zugleich die Bildung von Kantonen (nach dem Vorbild der Schweiz) beschlossen. Alija Izetbegovic zieht seine Zustimmung zu diesem Friedensplan ohne Angabe von Gründen kurz darauf zurück<sup>6</sup>.

29.2.-1.3.1992: **Referendum** in Bosnien über die Unabhängigkeit. Die bosnischen SerbInnen boykottieren das Referendum, so dass 63% der bosnischen WählerInnen (Wahlbeteiligung) mit einer Mehrheit von 99,4% für die Unabhängigkeit der Republik Bosnien-Herzegowina stimmen.

Im März 1992 kommt es zu ersten Übergriffen und **bewaffneten Zusammenstößen** in Bosnien, auch unter Beteiligung der JVA. In **Sarajevo** werden Barrikaden errichtet. Ab dem 4./5./6.4.92 gibt es Kämpfe in **Mostar**.

Eine **Friedensdemonstration** von 30.000 Menschen in **Sarajevo** wird von Heckenschützen beschossen, die Belagerung und Bombardierung der Stadt beginnt im April 1992 (in den folgenden Jahren gehen jeden Tag 200-1000 Granaten auf die Stadt nieder).

### **Welt (erste Reaktionen)**

23.12.1991: Die Forderung Izetbegovics, UN-Friedenstruppen nach Bosnien zu entsenden, wird Anfang 1992 von den UN „aus Kostengründen“ abgelehnt.

6./7.4.1992: **Bosnien-Herzegowina** wird von der EU und den USA **diplomatisch anerkannt**; am 30.4.92 wird Bosnien Mitglied der KSZE, am 22.5.1992 werden Bosnien, Slowenien und Kroatien selbständige Mitglieder der Vereinten Nationen.

Im November 1991 beschließt die EG/EU erste **Embargomaßnahmen**, am 30.5.1992 wird durch die **UN-Sicherheitsrats-Resolution 757** jeglicher Waren-, Zahlungs- und Flugverkehr mit Serbien / Montenegro untersagt. Dieses Embargo bzw. seine Kontrolle werden nochmals im November 1992 und im April 1993 verschärft.

Am 13.8.1992 erweitern Sicherheitsrats-Resolutionen das „**Blauhelm-Mandat**“ (bislang nur für Kroatien) auf **Bosnien** und rügen „ethnische Säuberungen“; die Zahl und Kompetenzen der UN-„Blauhelme“ wird / werden sukzessive vergrößert; ein **Flugverbot** über Bosnien wird vom Sicherheitsrat am 9.10.1992 verhängt.

### **Jugoslawien / Bosnien**

7.4.1992: Die „**Republika Srpska**“ (**RS**) wird in Reaktion auf die internationale Anerkennung Bosniens vom bosnisch-serbischen Parlament ausgerufen. Die RS wird später, im November 1992, zusammen mit den serbisch kontrollierten Teilen Kroatiens eine „Union serbischer Staaten“ bilden.

8.4.1992: **Truppenmobilmachungen** in Bosnien auf allen Seiten; verwirrend ist die Vielzahl verschiedenster **bewaffneter Gruppierungen und ‚Banden‘**. Am Krieg beteiligt sind: Die jugoslawische Volksarmee JVA, Polizeikräfte, paramilitärische Söldnertruppen, Freiwilligenverbände

---

<sup>6</sup> In dem Dokumentarfilm „Jugoslawien – Der vermeidbare Krieg“ (dt. Fassung; Erstaufführung vom 1.10.2002; von George Bogdanich und Martin Lettmayer) wird die These vertreten, dass die USA die muslimische Seite zu einer einseitigen Sezessionserklärung ermutigt hätten.

de, ‚Schutzwehren‘, die ‚bosnische Territorialverteidigung‘, separatistische Armeen usw. Zusammen mit der bosnisch-kroatischen Armee (HVO) kämpfen in Bosnien auch reguläre Truppeneinheiten aus Kroatien, die JVA wiederum unterstützt die bosnischen Serben (zumeist indirekt und im Geheimen). Die Regierung in Sarajevo kann trotz ihrer international anerkannten staatlichen ‚Souveränität‘ diese während des Krieges zeitweilig nur auf etwa 20% des bosnischen Territoriums ausüben.

27.4.1992: Serbien und Montenegro schließen sich zur **„Bundesrepublik Jugoslawien“ (BRJ)** als Nachfolgestaat des sozialistischen Jugoslawiens zusammen; internationale Anerkennung findet die BRJ während der Jahre des Kriegs in Bosnien-Herzegowina nicht.

19.5.1992: Die **JVA zieht** ihre Flugzeuge und Flugabwehrwaffen aus Bosnien **ab**. Am 5.6.1992 verlassen die letzten Einheiten Sarajevo (Waffen werden zum Teil den bosnischen Serben überlassen).

Die bosnischen Serben können bis Juli 1992 in ‚**Blitz-Offensiven**‘ weite Landesteile im Norden und Osten Bosniens erobern und stecken somit ihre Territorialansprüche frühzeitig ab; dies geht einher mit **Vertreibungen** der nicht-serbischen Bevölkerung.

### Deutschland / Europa

Mai 1992: Für BürgerInnen des neu anerkannten Staates Bosnien-Herzegowina gilt in Deutschland die **Visumspflicht** (für jugoslawische Staatsangehörige war die Einreise nach Deutschland noch visumsfrei). Gegenüber BewohnerInnen aus Serbien / Montenegro wird ein Einreiseverbot verhängt, ab 31.10.1992 gilt auch für sie die Visumspflicht. Kroatische und slowenische Staatsangehörige können weiterhin visumsfrei (als ‚TouristInnen‘) nach Deutschland einreisen. Wegen der Visumspflicht harren etwa 2.000 bosnische Flüchtlinge in Salzburg an der Grenze zu Deutschland aus.

Nordrhein-Westfalens Innenminister Schnoor (SPD) fordert die Abschaffung der Visumspflicht für BosnierInnen sowie ein vorübergehendes Bleiberecht für Bürgerkriegsflüchtlinge, um individuelle Asylverfahren zu vermeiden. Er schlägt zudem eine Kostenübernahme der Bundesländer für diese Flüchtlingsgruppe vor, um möglichem Widerstand der Kommunen vorzubeugen. Das Bundesinnenministerium weist diese Forderungen mit dem Hinweis auf die (in der Praxis kaum genutzte) Aufnahmemöglichkeit nach § 32 AuslG zurück.

Asyl Suchende aus dem ehemaligen Jugoslawien bilden die mit Abstand größte Gruppe in der AsylbewerberInnen-Statistik: Im 1. Halbjahr 1992 kamen von 187.455 AntragstellerInnen 72.415 (38,6%) aus dem ehemaligen Jugoslawien.

Auf der **IMK vom 22.5.1992** beschließen die Innenminister einvernehmlich, **Kriegsflüchtlinge** bis zum 30.9.1992 vorläufig **nicht zurückzuschicken** – als ‚Kriegsflüchtlinge‘ werden jedoch nur BosnierInnen und KroatInnen (wobei letztere vor dem 22.5.92 eingereist sein mussten) angesehen. Die Visumspflicht für bosnische Staatsangehörige wird entgegen zahlreicher Proteste (etwa von Walter Koisser, dem deutschen Vertreter des UNHCR) aufrechterhalten unter Verweis darauf, dass eine **europäische Kontingentvereinbarung** getroffen werden solle. Eine solche Verteilungsregelung, nach der bosnische Flüchtlinge über Europa quotiert verteilt worden wären, wurde erstmals am 12.6.1992 in Lissabon auf Ministerrateebene vorgeschlagen – für die gesamte Dauer des bosnischen Krieges ließ sich jedoch nicht die erforderliche einhellige Zustimmung aller EU-Länder hierfür herstellen<sup>7</sup>.

Fast 30.000 Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien reisen über Maastricht nach Deutschland ein, bevor deutsche Zollbeamte solche Flüchtlinge an der Grenze konsequent zurückweisen, wenn sie kein Visum vorzeigen können.

In **Wien** treffen sich am 21.5.1992 VertreterInnen aus zehn Ländern, um über ‚Hilfestellung für die größte politische und menschliche Tragödie seit Ende des Zweiten Weltkrieges in Europa‘ zu beraten. Alle in Wien vertretenen Anrainerländer Jugoslawiens (Griechenland, Rumänien, Bulga-

<sup>7</sup> Im Juni 1995 verabschiedete der Rat der EU in Luxemburg eine EntschlieÙung zur ‚Lastenteilung bei Aufnahme von Kriegsflüchtlingen‘, die jedoch erst bei zukünftigen Konflikten bzw. ‚starken Zuströmen‘ von Flüchtlingen in Anwendung kommen sollte (vgl. ZAR, Heft 1/95, S. 40).

rien und Ungarn) führen „Dutzende von Gründen an, warum sie leider gezwungen seien, ihre Grenzen für Flüchtlinge zu schließen“ (taz, 23.5.1992). Österreich versucht vergeblich, vor allem die Schweiz und Deutschland zu einer offeneren gemeinsamen Aufnahmepolitik zu bewegen und verhängt dann am 2.7.1992 in einer ‚Nachtaktion‘ ebenfalls einen Visumszwang für Kriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien: „tatsächliche Kriegsoffer“ sollen aber weiterhin einreisen dürfen<sup>8</sup>.

**Ungarn**, das zu diesem Zeitpunkt bereits 100.000 bosnische Kriegsflüchtlinge aufgenommen hat, nimmt infolge der Abschottungshaltung der westeuropäischen Industrienationen seinerseits scharfe Kontrollen an der ungarisch-jugoslawischen Grenze vor.

Auch die Niederlande, Schweden, Italien und England weisen Bürgerkriegsflüchtlinge ab bzw. zurück.

**Kroatien** und **Slowenien**, die trotz des Zusammenbruchs ihrer Wirtschaft infolge der wirtschaftlichen Umbruchsituation und infolge von Kriegsschäden im Verhältnis zur Bevölkerung mehr als zehnmals so viele Flüchtlinge aufgenommen haben wie die reichen europäischen Industrienationen, appellieren vergeblich an westeuropäische Regierungen, Flüchtlinge zu übernehmen. Ab Herbst 1992 weisen auch kroatische und slowenische Grenzwachter bosnische Kriegsflüchtlinge an den Grenzen zurück (vgl. Leuthardt 1994, 93 ff.)<sup>9</sup>.

Bund und Länder einigen sich Ende Juli 1992 auf die Aufnahme von insgesamt ca. 11.400 bosnischen Kriegsflüchtlingen im Rahmen von Sonder-Aufnahmekontingenten nach § 32 AuslG („**Zugaktion**“).

### **Berlin**

Ende Juli 1992 sind etwa 5.000 Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien in Berlin durch staatliche Stellen untergebracht – wie viele bei Verwandten und Bekannten ohne behördliche Anmeldung und ohne staatliche Unterstützung leben, ist unbekannt. Die **Berliner Innenverwaltung verzichtet**, im Gegensatz zu anderen Bundesländern, darauf, **dass die Kriegsflüchtlinge Asylanträge stellen**, damit man „nicht den ganzen Apparat in Gang setzen muss“ (vgl. taz, 21.7.1992).

Das bundesweit beschlossene Kontingent für bosnische Kriegsflüchtlinge wird vom Berliner Sozialstaatssekretär Armin Tschoepe (SPD) als zu klein kritisiert: „Im Senat gibt es durchaus die Meinung, dass angesichts des Flüchtlingselends mehr Menschen in der Bundesrepublik und im europäischen Bereich aufgenommen werden müssten. Aber das ist eine Bonner Entscheidung“ (taz, 27.7.1992).

Innensenator **Heckelmann** behauptet, „Scheinasylanten“ blockierten die Kapazitäten, die für die Aufnahme der Jugoslawienflüchtlinge gebraucht würden (vgl. taz, 6.8.1992). Tatsächlich bilden aber Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien in Berlin die mit Abstand größte AsylbewerberInnengruppe (1. Jahreshälfte 1992: 36,3%); Unterbringungsprobleme gibt es zu diesem Zeitpunkt nach Angaben der Senatssozialverwaltung nicht.

Bei der zuständigen **Ausländerbehörde** herrschen **chaotische Aufnahmebedingungen**.

„Ohne Not“ (vgl. taz vom 4.11.1992) werden Bürgerkriegsflüchtlinge in Berlin-Schöneberg und Steglitz in Turnhallen untergebracht – es ist dies die Zeit der „*Das Boot ist voll*“-Parolen, mit denen das Grundrecht auf Asyl ausgehebelt werden soll.

Von ca. 11.000 Jugoslawienflüchtlingen im November 1992 sind 9.700 auf Sozialhilfe angewiesen, etwa 3.500 werden privat untergebracht und versorgt.

---

<sup>8</sup> Die Entscheidung, was ein „tatsächliches Kriegsoffer“ sei, sollten die GrenzbeamInnen treffen; ein österreichischer Zollamtsdirektor: „Wenn der Einreisewillige eine Schussverletzung aufweist, dann kann er sicher durch“ (taz, 7.7.1992).

<sup>9</sup> Albanische Flüchtlinge aus dem Kosovo (Serbien) wurden von der Schweiz Anfang 1993 trotz der angespannten Lage über Mazedonien abgeschoben; Schweden wies 1993 etwa 10.000 Kosovo-Flüchtlinge aus dem Land; bundesdeutsche BeamInnen versuchten, sich der kosovo-albanischen Flüchtlinge 1994 über Rumänien und Bulgarien zu entledigen.

Nach der **Berliner Weisung vom 30.11.1992** werden **BosnierInnen** weiterhin offiziell **geduldet** (Abschiebestopp); **kroatische Kriegsflüchtlinge** sollen **nur noch bis zum 31.3.1993** geduldet werden; andere Flüchtlinge aus dem ehemaligen **Jugoslawien** müssen **Abschiebungshindernisse** *individuell* geltend machen, um geduldet zu werden, „wovon“ – so der Wortlaut der Weisung – allerdings grundsätzlich „auszugehen ist“.

### **Bosnien: Kroatisch-muslimische (,muslimisch-muslimische‘) Kämpfe**

11.5.1992: Erste Angriffe bosnischer Kroaten auf ‚Muslime‘<sup>10</sup> in Busovaca und Zenica.

3.7.1992: Selbstproklamation des kroatischen Teilstaats **„Herzeg Bosna“** in Bosnien unter der Führung Mate **Bobans**, der einen Anschluss an Kroatien anstrebt.

Am 5.7.1992 wird die „Armee Bosnien-Herzegowinas“ (**A BiH**) gegründet. Im September kommt es zu ersten Spannungen zwischen der A BiH und der **HVO** (den kroatisch-bosnischen Streitkräften). Im April 1993 beginnen **muslimisch-kroatische Kämpfe** in Mittel-Bosnien, am 9.5.1993 in Mostar (Karadzic bietet den bosnischen Kroaten am 7.7.1992 einen Waffenstillstand und Verhandlungen an).

Am 27.9.1993 proklamiert Fikret **Abdic** die „Autonome Provinz West-Bosnien“ um **Bihac**; er beschuldigt Izetbegovic, einen muslimischen Staat errichten zu wollen. Es kommt zu schweren **Kämpfen zwischen Abdic-Anhängern**, die von serbischer und kroatischer Seite unterstützt werden, **und der A BiH** (am 22.10.1993 unterzeichnen Abdic und Karadzic ein „Friedensabkommen“). Erst im August 1994 erlangen bosnische Regierungstruppen zeitweilig die Kontrolle über die „autonome Region“ um Bihac.

Im November 1993 bekommt die HVO in Bosnien erneut Unterstützung von regulären Armeeeinheiten Kroatiens (**HV**). Bei Razzien in Kroatien werden ca. 10.000 bosnische Flüchtlinge kroatischer Volkszugehörigkeit zwangsrekrutiert und als Soldaten nach Bosnien geschickt. Die alte Brücke in **Mostar** wird am 9.11.1993 durch kroatische Panzertruppen zerstört. Die Belagerung und Zerstörung des (muslimischen) Ostteils von Mostar wird von UN-Seite als noch „schlimmer“ als die Belagerung Sarajevos bezeichnet (so Beham 1997, 167).

Im Dezember 1993 verbünden sich serbische und kroatische Einheiten in Olovo gegen die ‚Muslime‘. **Tudjman rechtfertigt den Einsatz regulärer kroatischer Truppen in Bosnien** im Januar 1994 mit dem „berechtigten Zorn“ der kroatischen Bevölkerung auf die Muslime angesichts des „Massenmords an den Kroaten“: Hunderttausende bosnische KroatInnen würden von Truppen der Regierung in Sarajevo belagert. Die Rekrutierung bosnischer KroatInnen in Kroatien für den Kampf in Bosnien wird von Tudjman nicht abgestritten.

Am **23.2.1994** wird auf Betreiben der USA ein **Waffenstillstand** zwischen der **A BiH** und der **HVO** geschlossen, am 18.3.1994 endet der kroatisch-, ‚muslimische‘ Krieg auch offiziell: Die muslimisch-kroatische **Föderation** in Bosnien wird auf Druck der USA begründet und soll eine Konföderation mit Kroatien bilden (Izetbegovic und Tudjman unterschreiben den „Vertrag von Washington“). ‚Muslime‘ (nunmehr **Bosniaken** genannt) und Kroaten werden als gleichberechtigte Völker der Föderation angesehen, deren Kantone jedoch weiterhin mehrheitlich ‚ethnisch‘ definiert werden. Auch die Zusammenlegung der beiden Armeen wird beschlossen (die Realisierung dieses Beschlusses wird viele Jahre dauern).

Am 23.7.1994 wird Hans **Koschnick** als **EU-Administrator Mostars** benannt.

### **Welt / Europa**

Am **27.8.1992** trifft in **London** erstmals die **internationale Friedenskonferenz** für das ehemalige Jugoslawien zusammen, nicht zuletzt aufgrund des zunehmenden öffentlichen Drucks und der weltweiten Empörung über Menschenrechtsverbrechen in Bosnien. Die Praxis der so genannten „ethnischen Säuberungen“ und die Berichte über „Massenvergewaltigungen“ und

<sup>10</sup> Wenn von „Muslimen“, „muslimischer Seite“ usw. gesprochen (und somit Religiosität mit Nationalität bzw. Volkszugehörigkeit ineins gesetzt) wird, bringt dies eine ungewollte Vereinfachung und eine falsche religiöse Aufladung des Konflikts bzw. der Wahrnehmung des Konflikts mit sich. Aus Gründen der besseren Nachvollziehbarkeit verwende ich diese Begriffe dennoch – zumeist in Anführungszeichen.

„Vergewaltigungslager“ erhöhen den moralischen Druck zu internationalem Handeln<sup>11</sup>. Es werden in den nächsten beiden Jahren auf internationaler Ebene drei **Friedens- und Teilungspläne** für Bosnien-Herzegowina vorgelegt, die alle zwischen den beiden Polen *Erhaltung der staatlichen Einheit Bosniens* und *Schaffung autonomer Kantone / Provinzen / Teilstaaten* schwanken – letzterer Aspekt gewinnt dabei angesichts des Kriegsablaufs zunehmend an Bedeutung:

1. Der nach den UN- und EG-Vermittlern benannte **Vance/Owen-Plan** von **Anfang 1993** sieht eine Kantonsbildung anhand der Bevölkerungszählung von 1991 vor; ein Anschluss serbischer oder kroatischer Gebiete an die jeweiligen Nachbarrepubliken wird weitgehend ausgeschlossen. Allein die bosnischen Kroaten stimmen dem Plan zu, die Muslime stellen weitere Nachforderungen. Im Mai 1993 stimmen in einem Referendum 98% der serbisch-bosnischen Bevölkerung gegen den Plan, den Karadzic zwei Wochen zuvor noch unterzeichnet hatte.
2. Entsprechend des Kriegsverlaufs (Ausbruch der Kämpfe zwischen Muslimen und Kroaten) legen die Vermittler **Owen** und **Stoltenberg** im **August 1993** den Entwurf einer Konföderation dreier weitgehend autonomer Republiken / Staatsvölker in Bosnien vor; ein späterer Anschluss an Kroatien oder Serbien soll hiernach ausdrücklich möglich sein. Die Muslime lehnen diesen Plan, der auf einen nicht überlebensfähigen bosniakischen ‚Rumpfstaat‘ hinausgelaufen wäre, ab.
3. Die im April 1994 gegründete **„internationale Kontaktgruppe“** (USA, Russland, EU) legt einen Teilungsplan vor, der – vergleichbar dem späteren Daytoner Abkommen – eine Zweiteilung Bosniens in eine „Föderation“ und eine „serbische Republik“ vorsieht. Während Muslime und Kroaten (widerwillig) zustimmen, sieht sich diesmal die serbische Seite benachteiligt und lehnt den Plan im August 1994 ab.

## Deutschland

Aus finanziellen Gründen werden **Kriegsflüchtlinge** immer wieder von Sozialämtern, aber auch z.B. von der Ausländerbehörde in Mannheim (vgl. taz vom 2.4.1993), rechtswidrig dazu **aufgefordert, einen Asylantrag zu stellen** (infolge eines Asylantrages werden Flüchtlinge bundesweit verteilt; für die Kosten sind dann Bund und Länder, und nicht mehr die Kommunen zuständig; knapp 30% der Asylanträge von BosnierInnen wurden kurz nach Antragstellung wieder zurückgenommen, um eine Duldung zu erhalten<sup>12</sup>).

Durch die **Grundgesetzänderung** schützt ein Asylantrag seit dem **1.7.1993** nicht mehr vor einer unmittelbaren **Abweisung an den deutschen Grenzen** (ohne jegliche inhaltliche Prüfung des Asylgesuchs). Der im ‚Asylkompromiss‘ ausgehandelte **B-Status für Bürgerkriegsflüchtlinge** (§ 32 a AuslG) tritt ebenfalls in Kraft – angewendet wird die Regelung erstmals 1999 (auf albanische Kosovo-Flüchtlinge).

Das ab **1.11.1993** geltende **Asylbewerberleistungsgesetz** (AsylbLG) sieht erhebliche sozialrechtliche Verschlechterungen für Asyl Suchende im ersten Aufenthaltsjahr vor (Kürzung der Sozialhilfe, eingeschränkte medizinische Versorgung, Sachleistungen statt Bargeld usw.).

Im Spätsommer 1993 befinden sich ca. 250.000 bosnische Kriegsflüchtlinge in Deutschland, hinzu kommen noch über 150.000 Flüchtlinge aus den anderen jugoslawischen Teilrepubliken (ca. 100.000 KroatInnen und ca. 60.000 JugoslawInnen).

Dem Antrag von NRW-Innenminister Schnoor (SPD) auf Erlass eines Abschiebestopps für albanische Flüchtlinge aus dem **Kosovo** (den NRW zuvor im Alleingang sechs Monate lang praktiziert hatte) wird auf der **IMK vom 26.11.1993** nicht entsprochen. Die bemerkenswerte Begründung durch den zuständigen Staatssekretär: „Da nicht abzusehen ist, wann es künftig den Minderheiten in Serbien und Montenegro wieder möglich sein wird, frei von Repressalien und

<sup>11</sup> Angesichts der allseitigen Verwendung kriegspropagandistischer Berichterstattung muss gerade in diesem Zusammenhang auf penible Überprüfungen des realen Gehalts der jeweiligen ‚Horror-Meldungen‘ geachtet werden (vgl. Beham 1996, bes. 156 ff; Calic 1995, 108 ff).

<sup>12</sup> Für die Statistik waren dies „Rücknahmen / Verfahrenserledigungen“ – für die meisten PolitikerInnen waren diese Flüchtlinge entsprechend der üblichen Lesart ‚Asylrechtsmissbraucher‘.

Diskriminierungen zu leben, ist auch nicht absehbar, wann ein jetzt beschlossener Abschiebestopp wieder aufgehoben werden könnte“ (taz, 24.11.1993).

Der **Abschiebestopp für kroatische Flüchtlinge** (vor dem 22.5.92 eingereist) wird nochmals bis zum 30.4.1994 **verlängert**. Bei ‚gemischt-nationalen‘ Familien oder bei engem Kontakt zu langjährig in Deutschland lebenden Verwandten sollen weitere Ausnahmen möglich sein. Der UNHCR hatte gefordert, dass auch Deserteure und KroatInnen serbischer Volkszugehörigkeit bzw. aus serbisch kontrollierten Gebieten in Kroatien weiterhin geschützt werden sollten. Bis zu 100.000 kroatische Flüchtlinge sind nach Ablauf des Abschiebestopps ab Mai 1994 von Abschiebung bedroht.

## Berlin

Mit **Weisung vom 28.7.1993** fordert die Berliner Ausländerbehörde ca. **10.000 Kriegsflüchtlinge** nicht-bosnischer Staatsangehörigkeit zur **Ausreise** auf. Nach öffentlichen Protesten (u.a. von Walter Koisser, deutscher Vertreter des UNHCR) wird im Berliner **Ausländerausschuss** am 2.9.1993 einmütig eine **Einzelfall-Regelung** vereinbart, nach der Rückkehrhindernisse – insbesondere bei Deserteuren, Minderheiten und vergewaltigten Frauen – individuell geprüft werden sollen (einem Großteil der Flüchtlinge, knapp 90%, wird nach einer solchen Prüfung wieder eine Duldung erteilt). Die ebenfalls vom Ausländerausschuss beschlossene personelle und räumliche Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Berliner Ausländerbehörde lässt auf sich warten: Im Oktober 1993 kommt es erneut zu **menschenunwürdigen Szenen** vor dem Gebäude der Ausländerbehörde für jugoslawische Kriegsflüchtlinge **am Waterloo-Ufer** in Berlin-Kreuzberg.

Ca. 20.000 jugoslawische Kriegsflüchtlinge leben Ende September 1993 in Berlin. Täglich kommen etwa 100 bis 150 „Neuankömmlinge“ zumeist aus Bosnien hinzu, so dass Ende des Jahres ca. 30.000 Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien in Berlin verzeichnet werden. Der Bezirk Schöneberg schafft erneut Notquartiere in Turnhallen, obwohl dies vermeidbar gewesen wäre. Wegen der bezirklichen Schwierigkeiten bei der Unterbringung wird dann ab dem 7.2.1994 die „Bettenvergabe“ zentral durch das LASoz (Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben) geregelt. Sozialsenatorin Stahmer (SPD) weist darauf hin, dass zu Hochzeiten der Fluchtbewegung aus der DDR 100.000 Menschen aufgenommen wurden und die Kapazitäten der Stadt noch nicht erschöpft seien.

Berlin drängt auf der Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder im Dezember 1993 (vergeblich) auf eine **Verteilungsregelung** für Kriegsflüchtlinge und eine 50%ige Kostenbeteiligung des Bundes. Auf den Innenministerkonferenzen vom 26.11.1993 und 9.2.1994 bleibt der Beschlussvorschlag der Berliner Exekutive zur Anwendung der Bürgerkriegsregelung nach § 32 a AuslG ergebnislos.

## Welt / Jugoslawien

4.6.1993: Mit der Resolution 836 des UN-Sicherheitsrates wird die Entsendung weiterer 5.000 UN-Blauhelmsoldaten zur Sicherung der sechs „**Schutzzonen**“ in Bosnien beschlossen. NATO-Flugzeuge kontrollieren seit April 1993 das Flugverbot über Bosnien. Die Androhung von NATO-Luftangriffen führt zur Übergabe serbischer Stellungen um Sarajevo an die UNPROFOR.

Am 16.6.1993 verhandeln die serbischen bzw. kroatischen Führungspolitiker Milosevic und Tudjman sowie Karadzic und Boban über eine Aufteilung Bosniens in drei „ethnische Entitäten“. Im September 1993 gibt es erste Aufstände serbischer Einheiten in **Banja Luka** gegen die serbisch-bosnische Führung in **Pale**.

1993 werden mehrere Einheiten der bosniakischen Armee aufgelöst; ausgeschlossen werden vor allem Soldaten serbischer bzw. kroatischer Volkszugehörigkeit (vgl. taz vom 14.2.1994).

3.2.1994: Der **UN-Sicherheitsrat verurteilt Kroatien** wegen seiner militärischen Beteiligung in Bosnien und droht internationale Sanktionen an.

In Kroatien und Serbien (Jugoslawien) werden Minderheiten mit Gewalt und bürokratischen Mitteln aus ihren Wohnungen vertrieben (vgl. taz vom 14.2.1994).

4.2.1994: Ein **Massaker in Sarajevo** (66 Tote, 200 Verletzte) infolge eines Granatbomben-Treffers gilt als letzter Auslöser für die Parteinahme der NATO gegen die bosnischen Serben. Der Vermittler Lord Owen gibt nach Aufgabe seines Mandates bekannt, dass diese Granate nach Berechnungen von UN-Experten vermutlich aus bosnisch-muslimischen Stellungen abgefeuert worden sei<sup>13</sup>.

9.2.1994: Ein **NATO-Ultimatum** an die bosnischen Serben führt zu einem ‚Waffenstillstand‘ in Sarajevo und zum Rückzug schwerer Waffen.

28.3.1994: Bei der **ersten Kampffaktion der NATO** nach dem 2. Weltkrieg werden vier serbische Flugzeuge abgeschossen.

Ab Oktober 1994 kann die **A BiH** gewichtige **militärische Erfolge** gegen die RS verbuchen.

**4.8.1994: Serbien** bricht alle Kontakte zu den bosnischen Serben ab und **schließt die bosnisch-jugoslawische Grenze** (ein Ergebnis des internationalen Embargos und zusätzlicher Sanktionsdrohungen); das Embargo gegenüber Serbien / Montenegro wird anschließend gelockert.

Im September 1994 droht Tudjman, das UN-Mandat in Kroatien nicht mehr zu verlängern und die „autonomen serbischen Provinzen“ gewaltsam zurückzuerobern.

Seit Sommer 1994 entzieht die BR Jugoslawien Menschen aus vermeintlich „sicheren Gebieten“ in Bosnien und Kroatien den Flüchtlingsstatus und damit jeglichen Versorgungsanspruch. Dies betrifft etwa 100.000 der über 400.000 in Serbien/Montenegro registrierten Flüchtlinge.

## Deutschland

Im Dezember 1993 kommt ca. die  **Hälfte aller Asyl Suchenden aus** den Nachfolgestaaten des ehemaligen **Jugoslawien**. Für Flüchtlinge aus Serbien / Montenegro gelten keine Bürgerkriegs- oder Abschiebestopp-Regelungen, bosnische Kriegsflüchtlinge werden von kommunalen Behörden ins Asylverfahren gedrängt.

Auf einer **Sonderkonferenz** der Innenminister am **9.2.1994** wird der ursprüngliche Zeitplan zur Abschiebung der **kroatischen Kriegsflüchtlinge** „zeitlich gestreckt“. Grund sind die starken Proteste im In- und Ausland und die Schwierigkeiten Kroatiens, zurückkehrende Flüchtlinge unterzubringen und zu versorgen: 530.000 Menschen in Kroatien, ca. 12% der Bevölkerung, sind Flüchtlinge (247.000 inländisch Vertriebene, 283.000 Flüchtlinge aus Bosnien). Die Wirtschaftslage und Arbeitsmarktsituation in Kroatien ist katastrophal; Unterkunftsmöglichkeiten für zurückkehrende Flüchtlinge aus Deutschland gibt es nicht; internationale Hilfsleistungen decken nur ca. 40% der Aufnahmekosten Kroatiens<sup>14</sup>.

Trotzdem sollen – zeitlich gestaffelt von Mai bis Oktober 1994 – die kroatischen Flüchtlinge aus Deutschland ausreisen oder abgeschoben werden: zuerst allein Stehende, dann Ehepaare ohne Kinder, dann Eltern mit minderjährigen Kindern, schließlich allein stehende Minderjährige. KroatInnen aus serbisch kontrollierten, zerstörten oder umkämpften Gebieten sollen Deutschland bis Juli 1995 verlassen. Ein besonderer Schutz für Deserteure (eine Amnestie gibt es in Kroatien nicht) und ‚gemischt-nationale‘ Familien wird nicht vereinbart; ebensowenig wird ein anvisiertes Rückführungsprogramm realisiert (der Bund sollte sich zu 50% an den Kosten beteiligen, was Bundesinnenminister Kanther ablehnte).

---

<sup>13</sup> So jedenfalls: Beham 1996, 230. Oschlies (1997, 40) zufolge sind die UN-Untersuchungen zu „keinem eindeutigen Ergebnis“ gekommen.

In dem (umstrittenen) Dokumentarfilm „Jugoslawien – Der vermeidbare Krieg“ (dt. Fassung; Erstaufführung vom 1.10.2002; von George Bogdanich und Martin Lettmayer) wird die These vertreten, dass es starke Hinweise dafür gebe, dass beide „Markthallen-Massaker“ in Sarajevo (Februar 1994 und August 1995) von bosniakischer Seite inszeniert wurden, um Entscheidungen auf internationaler Ebene zu beeinflussen – tatsächlich wurden jeweils 1 bzw. 2 Tage später NATO-Luftangriffe auf serbische Stellungen beschlossen bzw. durchgeführt.

<sup>14</sup> Diese Zahlen kontrastieren ein verbreitetes Argument, wonach Flüchtlinge zunächst in den jeweiligen Herkunftsregionen Zuflucht suchen sollten – denn dies geschieht bereits. Deutschland hätte knapp 10 Mio. Menschen (!) aufnehmen müssen, um prozentual ähnlich vielen Flüchtlingen eine Zuflucht zu bieten wie der kroatische Staat!

Im Jahr 1994 werden von **Berlin** aus ‚nur‘ sieben, bis Mai 1995 weitere fünf **KroatInnen abgeschoben**. Viele andere reisen nach Abschiebungsandrohungen notgedrungen aus (eine Abschiebung hätte u.a. eine Einreisesperre für alle Schengen-Staaten zur Folge), versuchen in andere europäische Länder oder nach Übersee weiterzuwandern, tauchen in die ‚Illegalität‘ ab oder haben einfach ‚Glück‘, dass sie trotz vollziehbarer Ausreiseverpflichtung nicht von Abschiebungsmaßnahmen betroffen sind.

Nach der Auffassung der Innenminister (**IMK vom 15.3.1994**) sollen nur Menschen mit (ausschließlich!) **bosnischem Pass** unter die Abschiebestopp-Regelung für bosnische Kriegsflüchtlinge fallen; BosnierInnen mit einem auf der Flucht ausgestellten kroatischen oder jugoslawischen Pass sollen sich hingegen nicht auf Schutzregelungen berufen können. Dies betrifft z.B. ca. 60.000 BosnierInnen, die einen kroatischen Pass beantragten, um visumsfrei in die BR Deutschland einreisen zu können (vgl. taz, 31.7.1995). Obwohl männliche Rückkehrer von den kroatischen Behörden der bosnisch-kroatischen Armee überstellt werden, sollen diese bosnischen Kriegsflüchtlinge nur noch bis Mitte Juni 1995 geduldet werden (ab August 1995 gilt der Abschiebestopp, zumindest in Berlin, dann wieder für BosnierInnen mit bosnischem *und* kroatischem Pass).

Am **25.4.1994** wird ein „**Rückübernahmeabkommen**“ zwischen **Deutschland** und **Kroatien** unterzeichnet, dessen Art. 5 vorsieht, dass Abschiebungen nach Kroatien vollzogen werden können, wenn Kroatien seinerseits bosnische Flüchtlinge in „befriedete Gebiete“ Bosniens zurückschickt und somit Platz in kroatischen Flüchtlingslagern schafft – der Flüchtlingsstatus wird entsprechend etlichen bosnischen Flüchtlingen in Kroatien entzogen (vgl. taz vom 4.5.1994 und 2.6.1994).

Am **9.3.1994** einigen sich die Innenminister von Bund und Ländern auf eine „zeitliche **Sofortmaßnahme** zur Entlastung überproportional belasteter Länder bei der **Verteilung** von Bürgerkriegsflüchtlingen“. Neu einreisende bosnische Kriegsflüchtlinge ohne Visum, die sich in den Hauptaufnahmeländern Baden-Württemberg, Bayern, Berlin und Hessen melden, werden von nun an auf andere Bundesländer verwiesen; diese Verteilungsregelung wird am 6.10.1994 noch einmal verlängert.

Auf der **IMK vom 6.5.1994** wird vereinbart, Bürgerkriegsflüchtlingen die **Sozialhilfe zu kürzen** und sie generell einer **EDV-Behandlung** zu unterziehen (Fingerabdrücke usw.).

Am **9.3.1994** befindet das **Oberverwaltungsgericht Schleswig**, dass eine „**Gruppenverfolgung**“ von AlbanerInnen im **Kosovo** vorliege (d.h. *alle* Gruppenangehörigen erhalten ohne individuelle Prüfung Asyl).

Zwei Tage später will NRW die ersten 100 Kosovo-AlbanerInnen von Deutschland nach Rumänien abschieben, von wo aus sie mit dem Bus nach Serbien gebracht werden sollen (wegen des Embargos sind keine direkten Abschiebungen auf dem Luftweg nach Belgrad möglich). Diese Abschiebungsaktion scheitert am mangelnden Einverständnis der rumänischen Behörden.

Nachdem das Embargo gegen Serbien / Montenegro gelockert wird, schiebt Bayern im Oktober 1994 sechs Flüchtlinge auf dem Luftweg nach Belgrad ab. Die BR **Jugoslawien** kündigt angesichts von ca. 100.000 Abschiebungen allein aus Deutschland an, abgelehnten Flüchtlingen die **Rückkehr zu verweigern**. Der Wortlaut des Belgrader Außenministeriums: „Diese Maßnahme soll die angekündigte Ausweisungswelle von falschen Asylanten aus einigen westeuropäischen Staaten nach Jugoslawien verhindern“ (taz, 28.11.1994). Daraufhin werden Verhandlungen über ein **deutsch-jugoslawisches Rückübernahmeabkommen** aufgenommen.

Auf der **IMK vom 24.11.1994** wird ein bundesweiter Abschiebestopp für Flüchtlinge und Deserteure aus Serbien / Montenegro abgelehnt; auch Haftandrohungen für Wehrdienstverweigerer begründeten kein Asyl- oder Bleiberecht, heißt es.

## Berlin

Nach einem **Senatsbeschluss vom 1.2.1994** sollen **grundsätzlich nur noch bosnische Kriegsflüchtlinge geduldet** werden; die Praxis der Einzelfallprüfungen für andere Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien entfällt hierdurch. Somit werden ca. **16.000 Menschen in Berlin „ausreisepflichtig“**; ihnen wird die Abschiebung angedroht, wenn sie nicht innerhalb von 7 Tagen (bzw. drei Monaten) ausreisen. Die Betroffenen werden aufgefordert, mögliche Abschiebungshindernisse *ausschließlich* im Rahmen eines Asylverfahrens vorzubringen.

Unter diesem Druck verlassen ca. 50 Menschen täglich ‚freiwillig‘ Berlin, überwiegend nach Kroatien. Eine Rückkehr nach Serbien / Montenegro ist wegen des UN-Embargos und des Transitvisa-Erfordernisses (für die Durchreise durch Österreich, Tschechien usw.) auf legalem Wege jedoch nicht möglich.

Der UNHCR bezeichnet Ausweisungen, etwa von AlbanerInnen aus dem Kosovo, als „derzeit nicht verantwortbar“, weil RückkehrerInnen systematisch von der Polizei gesucht, verhaftet und misshandelt worden seien (Schweden beendet daraufhin seine Abschiebepaxis).

Beim Berliner **Verwaltungsgericht** gehen allein im Juli 1994 mehr als 1.000 Rechtsschutzanträge gegen erlassene Abschiebungsandrohungen bzw. gegen den Entzug der Duldung ein. Am 1.7.1994 nimmt die 35. Kammer des Verwaltungsgerichts als spezialisierte Fachkammer für Aufenthalt Angelegenheiten von BürgerInnen des ehemaligen Jugoslawien die Arbeit auf (diese Verwaltungsstreitsachen werden später sukzessive auch auf andere Kammern des Gerichts verteilt).

Nach einem **Senatsbeschluss** vom Juli 1994 sollen 1995 90 Mio. DM und 1996 noch einmal 120 Mio. DM durch eine „**beschleunigte Rückführung**“ von Kriegsflüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien eingespart werden.

Berlins Innensenator **Heckelmann** (CDU) schlägt auf der **IMK vom 24.11.1994** erstmals eine **Gesetzesinitiative** vor, nach der „vollziehbar zur Ausreise verpflichtete Ausländer, die nach Ablauf der Ausreisefrist vorwerfbar gegen ihre Ausreisepflicht verstoßen“, keinen Anspruch auf **Sozialhilfe** mehr haben sollen – dies bedeutete eine „**Abschiebung auf dem Finanzwege**“ (vgl. taz vom 23.11.1994).

Nach einer Erhebung vom 30.6.1994 hat **Berlin** seine **Aufnahmequote** bezüglich bosnischer Kriegsflüchtlinge (gemessen am ‚Verteilungsschlüssel‘ des Asylverfahrens wären dies 2,2% aller AntragstellerInnen) **um 463,7% überschritten** (Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Hessen überschreiten diese Quote ebenfalls um 41-95%).

Insgesamt befinden sich im Dezember 1994 etwa 36.000 Balkanflüchtlinge in Berlin: 25.000 bosnische, 3.000 kroatische und 8.000 jugoslawische Staatsangehörige. 8.000 der nicht-bosnischen Flüchtlinge sind zur Ausreise aufgefordert.

Das **Verwaltungsgericht Berlin stoppt** im Januar 1995 das von der IMK beschlossene und seit April 1994 praktizierte **Verteilungsverfahren** geduldeter bosnischer Kriegsflüchtlinge, da es jeglicher rechtlichen Grundlage entbehre. Diese Entscheidung wird kurz darauf vom Obergericht Berlin bestätigt.

Am **8.2.1995** fordert der **Ausländerausschuss** des Berliner Abgeordnetenhauses einstimmig, dass Flüchtlinge aus der BR Jugoslawien, die nicht abgeschoben werden können, eine Duldung erhalten sollen. Die Innenverwaltung behauptet jedoch, Abschiebungen nach Serbien / Montenegro seien „grundsätzlich möglich“ und fühlt sich deshalb an das parlamentarische Votum nicht gebunden.

## Deutschland

Auf einem Sondertreffen der **Innenminister am 6.3.1995** werden die Bundesländer ermächtigt, die Rückführungsvereinbarung mit **Kroatien erneut** „um ein Vierteljahr zu **strecken**“.

Im September 1995 fordert **SPD-Innenminister Glogowski** (Niedersachsen) von Bundesgesundheitsminister Seehofer (CSU) die umgehende Verabschiedung eines „**Ausländerleistungsgesetzes**“, nach dem Bürgerkriegsflüchtlingen (wie Asyl Suchenden) die **Sozialhilfe**

**erheblich gekürzt** und nur noch in Sachleistungsform gewährt werden soll. Die **SPD-Bundestagsfraktion** ist strikt gegen die Ausweitung der im Rahmen des ‚Asylkompromisses‘ ausgehandelten sozialrechtlichen Abschreckungsmaßnahmen.

Bundesinnenminister **Kanther** (CDU) erteilt am **24.5.1995** sein schriftliches **Einverständnis** für die Erteilung von **Aufenthaltsbefugnissen** an bosnische Kriegsflüchtlinge nach § 32 AuslG, sofern **kein Sozialhilfebezug**, strafrechtliche Unbescholtenheit, ein gültiger Pass und ein 12-monatiger Aufenthalt vorliegen.

## **Berlin**

Vor allem die Bedingung der eigenen Erwerbstätigkeit für den Erhalt einer Aufenthaltsbefugnis kann – zumindest gilt dies für Berlin – von den wenigsten bosnischen Flüchtlingen erfüllt werden. Im Herbst 1995 verfügen in Berlin deshalb nur etwa **1.600 BosnierInnen** (ca. 6% der Gesamtzahl) über eine **Aufenthaltsbefugnis**.

Die 35. Kammer des Berliner Verwaltungsgerichts betrachtet das Erfordernis der eigenen Erwerbstätigkeit als einen Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeits- und Gleichbehandlungsgrundsatz und ordnet die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis in zahlreichen Einzelfällen an (in Sachsen-Anhalt wird *allen* BosnierInnen aus Gleichbehandlungsgründen eine Aufenthaltsbefugnis erteilt).

Da Abschiebungen in die BR Jugoslawien wegen der offiziellen Einreiseverweigerungspolitik weiterhin nicht möglich sind, **fliegt** die Berliner **Ausländerbehörde** im Jahr 1995 Betroffene **nach Bulgarien (und Ungarn) aus**, von wo aus sie selbständig weiter nach Jugoslawien reisen sollen. Gegenüber den bulgarischen Behörden werden diese Flüge als „freiwillige Ausreisen“ deklariert (um Zurückweisungen zu vermeiden), gegenüber den Betroffenen werden die Flüge hingegen als „Abschiebungen“ bezeichnet. Das Verwaltungsgericht Berlin stoppt in Einzelfällen diese rechtswidrige Praxis der ‚Scheinabschiebungen‘; immer wieder werden jedoch JugoslawInnen in Vorbereitung einer solchen ‚Scheinabschiebung‘ (ebenfalls rechtswidrig) in Abschiebungshaft genommen – die Verunsicherung unter den Flüchtlingen ist entsprechend groß.

Nach einer Expertenanhörung beschließt das **Abgeordnetenhaus am 22.6.1995** mehrheitlich (gegen die Stimmen der CDU), dass Flüchtlinge aus Serbien / Montenegro (ca. 4.000 Menschen) wegen tatsächlicher Abschiebungs- und Rückkehrhindernisse wieder **Duldungen** erhalten sollen. **Berlin** ist das **einzigste Bundesland** in Deutschland, in dem **Flüchtlinge aus der BR Jugoslawien keine Duldung** erhalten, obwohl sie nicht abgeschoben werden können.

Nach einer mehrwöchigen „juristischen Prüfung“ **verweigert** Innensenator **Heckelmann** die **Umsetzung** des Parlamentsbeschlusses mit der Begründung, Abschiebungen seien durchführbar, freiwillige Rückreisen seien ebenfalls möglich, und einer Duldungserteilung stehe die Rechtsprechung des Berliner OVG entgegen. Die beiden maßgeblichen **OVG-Senate widersprechen** dem ausdrücklich, sowohl in einem Gerichtsbeschluss als auch in einem öffentlichen Brief: Der Innensenator sei rechtlich nicht gehindert, Duldungen zu erteilen – angesichts des immensen Verwaltungsaufwandes der Gerichte sei dies geradezu geboten.

Angesichts der Ereignisse in **Srebrenica** erklärt Innensenator **Heckelmann** Ende Juli 1995 überraschend, dass Berlin zwar bereits mehr als seine Pflicht getan habe, jedoch auch weiterhin niemanden zurückweisen werde, der Schutz benötige (in Berlin sind zu jenem Zeitpunkt ca. 30.000 bosnische Kriegsflüchtlinge untergebracht, monatlich kommen jeweils ca. 600 Menschen hinzu).

## **Jugoslawien**

6.3.1995: Die ‚muslimischen‘ und kroatischen Armeen in Bosnien, **A BiH** und **HVO**, vereinbaren eine **militärische Kooperation**. Eine bosniakische Militär-Offensive vom 20.3.1995 beendet den Waffenstillstand in Bosnien-Herzegowina, den der ehemalige US-Präsident Jimmy Carter dem Führer der bosnischen Serben Karadzic abgerungen hatte.

25./26.5.1995: Eine Granate tötet in **Tuzla** 71 Menschen; darauf folgende NATO-Drohungen mit Luftangriffen gegen serbische Stellungen werden mit der **Geiselnahme von „UN-Blauhelmsoldaten“** durch serbische Kräfte beantwortet (diese werden am 18.6.1995 wieder freigelassen).

Im Juli 1995 werden die „**UN-Sicherheitszonen**“ **Zepa** und **Srebrenica** durch bosnische Serben gewaltsam eingenommen. Während Zepa und Srebrenica vom ‚Westen‘ offenkundig bewusst ‚geopfert‘ werden, um die inneren Grenzen Bosniens zu ‚bereinigen‘ und eine spätere Teilungs- und Friedenslösung zu vereinfachen, wird die Eroberung **Gorazdes** mit der Androhung schwerer Luftangriffe verhindert. Vermutlich etwa 7.000 überwiegend männliche Bewohner und Flüchtlinge aus Srebrenica ‚verschwinden‘, kommen bei Kämpfen ums Leben bzw. werden ermordet, nachdem sie in die Hände der serbischen Streitkräfte geraten. Die Eroberung Srebrenicas wird als das „größte Kriegsverbrechen seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges“ bezeichnet<sup>15</sup>; Überlebende irren monatelang durch die Wälder Bosniens und versuchen, sich nach Tuzla in Sicherheit zu bringen.

Am 25.7.1995 werden Karadzic und sein Armeeführer Mladic vom **Den Haager Tribunal** für Kriegsverbrechen auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien angeklagt, am 14.11.1995 sechs bosnische Kroaten, unter ihnen General Blaskic, der nach der Anklageerhebung vom kroatischen Präsidenten Tudjman befördert wird.

In **Serbien** kommt es im Juni 1995 zu Razzien und **Zwangsrekrutierungen** von ca. 10.000 Männern (überwiegend serbische Flüchtlinge aus anderen Republiken) für die kämpfenden Truppen in Kroatien und Bosnien (vgl. FR vom 10.7.1995, „Flüchtlinge in Uniform“; Rundbrief KDV im Krieg; 6/1996, S. 12 ff). Auch in **Kroatien** gibt es eine erneute **Mobilisierungswelle** für den Krieg in Bosnien (vor allem kroatisch-bosnische Deserteure / Flüchtlinge sind betroffen), verstärkt ab August 1995 (vgl.: Otvorene oci aus Zagreb; in: KDV im Krieg; Rundbrief 5/1995, S. 2).

Am **4.8.1995** beginnt die „**Aktion Sturm**“ der kroatischen Armee in den serbisch-autonomen Regionen Kroatiens (mit logistischer Unterstützung der USA). Es kommt zu Vertreibungen und Übergriffen auf die Zivilbevölkerung; 70% der serbischen Häuser in der Krajina werden systematisch geplündert und niedergebrannt, nach Berichten der Helsinki Föderation für Menschenrechte und der UN u.a. durch reguläre, kroatische Soldaten. Mehr als hundert Menschen (vermutlich ca. 400; offizielle Zahlen gibt es nicht), zumeist Alte und Kranke, werden ermordet, der größte Teil der serbischen Bevölkerung (200.000 bis 250.000 Menschen) flieht rechtzeitig nach Bosnien und in die BR Jugoslawien.

Im Oktober 1995 finden **kroatische Parlamentswahlen** statt. Stimmberechtigt sind neben der kroatischen Bevölkerung auch alle bosnischen KroatInnen, also StaatsbürgerInnen eines fremden Staates, die nahezu geschlossen für Tudjman und seine nationalistische Partei HDZ stimmen.

Die kroatischen Truppen helfen nach ihrer ‚siegreichen‘ „Aktion Sturm“ der bosniakischen Armee, endgültig die Kontrolle über **Bihac** zurückzugewinnen (gegen die bosniakischen Separatisten um Fikret Abdic).

Am 29./30.8.1995 **bombardieren NATO-Kampfflugzeuge serbische Stellungen** in Bosnien. Das Parlament der RS ermächtigt am 30.8.1995 den serbischen Staatschef Milosevic, im Namen der bosnischen Serben ein Friedensabkommen auszuhandeln.

Eine **muslimisch-kroatische Militäroffensive** in West- und Zentral-Bosnien im September 1995 ist erfolgreich.

Am 22.9.1995 entzieht Kroatien allen Flüchtlingen aus den Gebieten der bosnischen Föderation offiziell den Flüchtlingsstatus in Kroatien.

---

<sup>15</sup> Beham (1996, 228) behauptet, dass im Herbst 1992 1.200 bis 1.500 serbische ZivilistInnen in der Region Srebrenica ermordet und 50 serbische Dörfer niedergebrannt worden seien. In dem Dokumentarfilm „Jugoslawien – Der vermeidbare Krieg“ (dt. Fassung; Erstaufführung vom 1.10.2002; von George Bogdanich und Martin Lettmayer) wird die These aufgestellt, dass der Eroberung Srebrenicas zahlreiche Überfälle muslimischer Freischärler aus der ‚Schutzzone‘ heraus vorausgingen. Die serbischen Kriegsverbrechen im Juli 1995 werden hierdurch nicht relativiert; die Hinweise zeigen jedoch auf, wie sich das Verbrechen auch aus der ‚Kriegsdynamik‘ heraus erklären lässt und auf welchen vorherigen Unterlassungen und Taten es unter Umständen basierte (vgl. auch: Dieter 2003, 53 ff).

Am **12.10.1995** wird (nach Vorverhandlungen der Außenminister Bosniens, Kroatiens und Serbien / Montenegros in Genf und New York) ein **Waffenstillstand** beschlossen. Die Friedensverhandlungen in **Dayton** beginnen am 1.11.1995, am **14.12.1995** wird das Daytoner Friedensabkommen von Izetbegovic (Bosnien), Milosevic (Serbien) und Tudjman (Kroatien) in Paris unterschrieben – obwohl die bosnischen Serben dieses in einem Referendum zuvor mit 90% abgelehnt hatten.

## „Nachkriegsgeschichte“:

### Bosnien

Im **März 1996** fliehen ca. 70.000 **BewohnerInnen** und Flüchtlinge und Vertriebene serbischer Volkszugehörigkeit aus **Sarajevo**, bevor die serbisch-kontrollierten Gebiete der Stadt entsprechend der Daytoner Vereinbarungen der bosnisch-muslimischen Föderation übergeben werden. Der ehemalige bosnische Premierminister Haris Silajdzic stellt im März 1996 fest: „Die Föderation existiert nur auf dem Papier“ (FR, 27.3.1996).

12./13.4.1996: Die internationale „**Geber-Konferenz**“ in **Brüssel** erbringt Hilfszusagen in Höhe von 1,2 Mrd. US-Dollar bis Ende 1996 für die bosnische Föderation – die Kosten für den Wiederaufbau werden auf 50 Mrd. US-Dollar geschätzt. Nur 2% der internationalen Hilfgelder sind für die RS bestimmt (dpa-Meldung vom 9.1.1997).

Im Juli 1996 übernimmt Biljana **Plavsic** alle politischen Aufgaben **Karadzics**. Dieser Wechsel wird international zunächst nur als ‚Etikettenschwandel‘ angesehen; infolge der allgegenwärtigen Korruption und Cliquenwirtschaft der Kriegsgewinnler kommt es jedoch zum ‚inner-serbischen‘ Zerwürfnis, geographisch betrachtet: zwischen Pale, dem kleinstädtischen Sitz Karadzics, und Banja Luka, der größten serbisch-bosnischen Stadt und Sitz des Parlaments.

Die **allgemeinen bosnischen Wahlen am 14.9.1996** bestätigen, wie schon 1990, die drei nationalen Parteien SDA, SDS, HDZ. Die Zustimmung zur jeweils herrschenden nationalen Clique ist in den kroatischen Teilen Bosniens am größten (die HDZ kommt auf ca. 90%); in den ‚muslimisch‘-dominierten Gebieten erhält die SDA ca. 80%; in der Republika Srpska kann die regierende SDS nur ca. 52 bis 67% (je nach Gremium) der Stimmen gewinnen. Die geplanten Kommunalwahlen in Bosnien werden verschoben (u.a. wegen Manipulationen von Registrierungen) und finden letztlich erst im September 1997 statt. Im März 1998 werden sich erst ein Drittel dieser gewählten Gemeindeverwaltungen konstituiert haben, denn in einigen Orten, etwa in Srebrenica, erhielten VertreterInnen der vertriebenen Minderheit die Stimmenmehrheit, so dass sich die tatsächliche Ausübung der kommunalen Ämter aus Sicherheitsgründen als schwierig erwies.

Im August 1996 wird der bosnisch-kroatische ‚Scheinstaat‘ „Herzeg Bosna“ auf internationalen Druck hin offiziell für aufgelöst erklärt. Im Mai 1997 kommt es jedoch zu einer Wiederbelebung des kroatischen ‚Staates im Staat‘ unter ähnlichem Namen, bevor Anfang 1998 dann erneut die Auflösung verkündet wird.

20.12.1996: **SFOR**-Truppen (Stabilization Force, 30.000 Soldaten) lösen die **IFOR** (Implementation Force, 60.000 Soldaten) in Bosnien zur ‚Friedenssicherung‘ ab. Das Mandat der SFOR wird zunächst, wie auch das der IFOR, auf ein Jahr begrenzt, später dann auf unbefristete Dauer verlängert.

Das **Europaparlament** kritisiert Anfang April 1998 die Abwicklung der europäischen Wiederaufbauhilfe für Bosnien. Von den 1996 und 1997 auf EU-Ebene bereitgestellten Geldern, ca. 1 Mrd. DM, waren weniger als 30% tatsächlich ‚abgeflossen‘.

Auf der vierten internationalen Geberkonferenz in Brüssel Anfang Mai 1998 wurden noch einmal 2,2 Mrd. DM für Hilfsprogramme in der bosnischen Föderation bereitgestellt (die RS blieb bei internationalen Hilfgeldern und -programmen zumeist außen vor).

Der internationale Friedensvermittler Carlos **Westendorp** kritisiert im März 1998 die Behörden **Kroatiens**, da diese trotz anders lautender Abmachungen die Rückkehr der vertriebenen

serbischen Bevölkerung nach Kroatien (vor allem in die Krajina) behinderten. Einen Monat später fordert auch der Bosnien-Beauftragte der Bundesregierung, Dietmar **Schlee** (CDU), Sanktionen gegen Kroatien, um die Aufnahme rückkehrwilliger Flüchtlinge zu erzwingen; Präsident **Tudjman** lasse entgegen seinen Versprechungen alle Krajina-SerbInnen an der Grenze abweisen. Auch Außenminister **Kinkel** sieht in Tudjmans Verhalten das „Haupthindernis“ für eine Flüchtlingsrückkehr von ca. 100.000 serbischen KroatInnen in die Krajina.

Auf dem HDZ-Parteitag im Februar 1998 macht Tudjman klar, dass er den Anschluss der (offiziell aufgelösten) „Herzeg Bosna“ an Kroatien als Fernziel weiterhin verfolgt. Er fordert eine Aufteilung Bosniens in „ethnische Kantone“ sowie eine doppelte Staatsbürgerschaft für kroatische BosnierInnen – unter Berücksichtigung der „strategischen Interessen des kroatischen Volkes“. Die politischen und wirtschaftlichen Investitionen Kroatiens in die „Herzeg Bosna“ führen u.a. dazu, dass ein Telefongespräch von Mostar nach Zagreb als Inlandsgespräch, die Verbindung Mostar – Sarajevo jedoch als Auslandsgespräch gewertet und abgerechnet wird!

In der kroatisch kontrollierten bosnischen Stadt **Drvar**, in der vor dem Krieg mehrheitlich serbische BosnierInnen lebten, wird ein serbisches Rückkehrer-Ehepaar schwer misshandelt und ermordet, das Haus wird danach in Brand gesetzt (FR vom 17.4.1998).

In Drvar kommt es eine Woche später erneut zu schweren Ausschreitungen von ca. 500 KroatInnen (nach Augenzeugenberichten waren darunter auch bosnisch-kroatische Soldaten), die sich gegen das örtliche Hauptquartier der internationalen Polizei und gegen serbische RückkehrerInnen richten. Das Rathaus, eine Schule, UN-Dienstfahrzeuge und Dutzende von Wohnhäusern, in die kurz zuvor 160 serbische BewohnerInnen aus ihrem Exil in Banja Luka (RS) zurückgekehrt waren, werden angezündet. Der gewählte Bürgermeister der Stadt (ein serbischer Bosnier) überlebt schwer verletzt.

Tags zuvor griffen ca. 1.000 SerbInnen in **Derventa** (RS) Kardinal Vinko Puljic während einer Messe für KroatInnen an und bedrohten ihn.

Die von der „Gruppe für zivil-militärische Zusammenarbeit“ (Cimic: 100 Soldaten der Bundeswehr innerhalb der SFOR) erstellten Lageberichte über die Situation in den bosnischen Gemeinden kommen zu dem Ergebnis, dass die ansässige Bevölkerungsmehrheit wie auch die politischen Machthaber vor Ort die Rückkehr der Flüchtlinge zumeist erschweren oder ganz verhindern (FR, 15./17.4.1998). Die Abschiebeplanungen und -aktivitäten der deutschen Innenminister berücksichtigen diese Erkenntnisse nicht.

Ab Juni 1998 gewinnen so genannte ‚gemäßigte‘ (weniger nationalistische) politische Kräfte unter den bosnischen KroatInnen an Bedeutung; eine ähnliche Entwicklung gibt es auch in der Republika Srpska ab Ende 1997.

## **„Bilanz“ der Kriege bis 1995/96**

Bis 1995/96 gab es im Wesentlichen drei große Wanderungsbewegungen von Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien (die späteren Fluchtbewegungen aus dem Kosovo<sup>16</sup> und Mazedonien bleiben hier unberücksichtigt):

- 1) Schon *vor Ausbruch des Krieges* entzogen sich viele junge Männer in der Vorahnung eines kommenden ‚Bruderkrieges‘ der Einberufung zur jugoslawischen Bundesarmee; zudem verließen Angehörige der Minderheiten der Einzelrepubliken vorsorglich ihre Heimatstadt (zunächst

---

<sup>16</sup> Im Rahmen der Auseinandersetzungen zwischen der UCK und serbischen Kräften im *Kosovo* gab es zahlreiche, überwiegend kurzfristige Fluchtbewegungen: Ein Großteil der im Verlauf des Jahres 1998 geflohenen Menschen kehrte zunächst auch wieder in ihre Häuser zurück. Nach dem gewaltsamen Eingreifen der NATO flohen dann bis zu 1.000.000 EinwohnerInnen albanischer und serbischer Volkszugehörigkeit, d.h. mehr als die Hälfte der Bevölkerung, aus dem Kosovo – als Folge der Bombardierungen und infolge gewaltsamer Vertreibungen. Nach dem Abzug der serbischen ‚Sicherheitskräfte‘ aus dem Kosovo und der faktischen Protektoratsübernahme durch die KFOR kam es dann zur gewaltsamen Vertreibung der nicht-albanischen Minderheiten aus dem Kosovo (mehr als 200.000 Menschen, vor allem Roma, SerbInnen, Ashkali), die sich als dauerhaft erweisen sollte.

vorwiegend als ‚inländische‘ Flüchtlinge: im Juli 1991 wurden vom Roten Kreuz 15.000 Flüchtlinge in Serbien, 5.000 in Kroatien und 3.000 in Bosnien registriert). Die Zahl der Wehrdienstverweigerer wurde Ende 1991 in Serbien auf 150.000 und in Kroatien auf 100.000 geschätzt. In den Folgejahren verließen kontinuierlich Minderheitenangehörige (AlbanerInnen aus dem Kosovo, Muslime aus dem Sandschak und Roma) *Serbien / Montenegro*.

- 2) Wegen des *Krieges in Kroatien* verließen ca. 500.000 bis 600.000 Menschen vor allem die kroatische Krajina: Die Hälfte (mehrheitlich KroatInnen) floh in andere Teile Kroatiens, 160.000 Menschen (mehrheitlich SerbInnen) flohen nach Serbien, 100.000 weitere nach Bosnien und 23.000 nach Slowenien. Im Zuge der „Aktion Sturm“ kommt es 1995 zur gewaltsamen Vertreibung von bis zu 250.000 SerbInnen aus Kroatien.
- 3) In *Bosnien-Herzegowina* wurden ab April 1992 alleine bis zum Sommer 1992 ca. zwei Mio. Menschen, also beinahe die Hälfte der Vorkriegsbevölkerung, vertrieben. Weitere große Fluchtbewegungen gab es vor allem infolge des kroatisch-muslimischen Krieges in Bosnien im Jahre 1993. Insgesamt mussten im Verlauf des bosnischen Krieges ca. 3,2 Mio. Menschen ihren Heimatort verlassen. Hiervon blieben ca. 1.200.000 Menschen Binnenflüchtlinge im eigenen Land; etwa 1.200.000 fanden in den Nachbarrepubliken (Serbien / Montenegro, Kroatien, Slowenien, Mazedonien) Zuflucht; ca. 700.000 - 800.000 gingen nach Westeuropa, oft zu Verwandten, die als ‚GastarbeiterInnen‘ dort ein Aufenthaltsrecht erworben hatten (knapp die Hälfte von ihnen floh in die BRD, die meisten anderen gingen nach Österreich, Dänemark, Schweden, in die Niederlande und in die Schweiz). Etwa 100.000 BosnierInnen flohen in ca. 100 weitere Länder der Welt. Nur gut 1.000.000 BosnierInnen konnten während der gesamten Zeitdauer des Krieges in ihren eigenen Wohnungen und Häusern bleiben.

Die Angaben über **Kriegstote** in Bosnien widersprechen sich. Zumeist wurde eine Zahl von etwa 250.000 Toten genannt, die WHO bezifferte hingegen 152.824 Kriegstote (vgl. Oschlies 1997, S. 76 f); Beham (1996, 190) spricht dagegen von ‚nur‘ bis zu 60.000 Toten<sup>17</sup>.

Die Zahl der zeitweilig oder permanent vertriebenen Flüchtlinge auf dem gesamten Gebiet des ehemaligen Jugoslawien wird auf rund 4 Mio. Menschen geschätzt. Der Prozess der **gewaltsamen ‚Homogenisierung‘ der Bevölkerung** in den jeweiligen Republiken lässt sich in Zahlen etwa so beschreiben:

- In **Slowenien** stieg die Zahl der Staatsbürger slowenischer Volkszugehörigkeit von 90% (vor dem Krieg) auf 98% (nach der Sezession / Staatsgründung).
- In **Kroatien** stieg der Anteil von BewohnerInnen kroatischer Volkszugehörigkeit von 78% auf über 90% (vor / nach Krieg und Vertreibung)
- In **Serbien / Montenegro** stieg der serbische Bevölkerungsanteil durch die Aufnahme von Flüchtlingen aus Kroatien und Bosnien (vor allem in der Vojvodina) und durch die Vertreibungspolitik gegenüber Minderheiten (etwa im Kosovo und im Sandschak).
- **Mazedonien** nahm im Laufe der Jahre einige zehntausend MazedonierInnen aus anderen jugoslawischen Landesteilen auf.
- In **Bosnien-Herzegowina** veränderte sich die Bevölkerungsstruktur (1991 / 1995) in etwa wie folgt (vgl. Oschlies 1997, 158 f): Trotz des ‚Zuzugs‘ von ca. 150.000 serbischen Flüchtlingen in die **Republika Srpska** (RS) sank die Bevölkerungszahl in der RS rapide von 1.683.000 auf nur noch ca. 900.000 (der Anteil der serbischen Bevölkerung stieg dabei von 48% auf

---

<sup>17</sup> Auch der Dokumentarfilm „Jugoslawien – Der vermeidbare Krieg“ (dt. Fassung; Erstaufführung vom 1.10.2002; von George Bogdanich und Martin Lettmayer) verweist mit Hinweis auf Angaben u.a. des Internationalen Roten Kreuzes auf eine weitaus niedrigere Zahl von Toten, als die von der bosniakischen Regierung offiziell ausgegebene. Der Wiener Standard meldet am 9.12.2004 unter dem Titel „Bosnien-Krieg: Opferzahlen nach unten korrigiert“, dass die Zahl der Kriegstoten regierungsoffiziell um etwa 100.000 – 150.000 nach unten korrigiert wurde. Die erheblichen Differenzen resultieren vermutlich auch aus einem unterschiedlichen Verständnis des Begriffs ‚Kriegstote‘ – soll dieser ‚nur‘ Tote infolge direkter militärischer Gewalteinwirkung (Erschossene, Granatopfer usw.) beinhalten oder auch Menschen, die in Kriegszeiten aufgrund der allgemeinen Not erfroren und verhungert sind, sich umgebracht haben usw.?

89%). Die Bevölkerungszahl in den **kroatisch-dominierten** Teilen der Föderation sank im Verlauf des Krieges von 523.000 auf 321.000 (100.000 kroatische Flüchtlinge kamen hinzu; der Anteil der kroatischen Bevölkerung stieg von 49% auf 96%). Die EinwohnerInnenzahl der **muslimisch-kontrollierten** Teile der Föderation sank (trotz der Aufnahme von 350.000 Menschen muslimischen Glaubens) von 2.168.000 auf 1.670.000 (der muslimische Bevölkerungsanteil stieg von 57% auf 74%). In **Sarajevo** waren 1991 49,2% der Stadtbevölkerung muslimischen Glaubens, 29,8% SerbInnen, 6,6% KroatInnen, 10,7% ‚JugoslawInnen‘, 3,6% Menschen jüdischen Glaubens. 1996 waren über 90% der BewohnerInnen Sarajevos muslimischen Glaubens.

Während vor dem Krieg ca. 4,3 Mio. Menschen in Bosnien lebten, waren es Anfang 1996 nur noch ca. 2,8 Mio. Etwa 60% der Häuser und Wohnungen Bosniens wurden im Krieg zerstört bzw. schwer beschädigt<sup>18</sup>; die Industrieproduktion sank auf 5% (verglichen mit 1990); 80-90% der Bevölkerung waren nach Kriegsende ganz oder teilweise auf humanitäre Hilfe oder Unterstützung aus dem Ausland zum Überleben angewiesen; die Arbeitslosenquote betrug 60-90%. Ca. 2-3 Mio. Minen im Land behinderten die Wiederaufnahme landwirtschaftlicher Tätigkeit und die Möglichkeit der Selbstversorgung; monatlich wurden ca. 50 Menschen durch Minen getötet bzw. verstümmelt.

## Das Daytoner Friedensabkommen

Das Friedensabkommen von Dayton kam 1995 auf massiven US-amerikanischen Druck zustande. Neben einer allgemeinen Verpflichtung auf die UN-Charta und die OSZE-Dokumente enthält das umfangreiche Abkommen u.a.:

- detaillierte Regelungen über den militärischen Waffenstillstand
- die Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit dem internationalen Gerichtshof in Den Haag
- Vereinbarungen zu den Wahlen
- die Verfassung des gemeinsamen Staates Bosnien und Herzegowina
- Menschenrechtsverpflichtungen (institutionell: eine Kommission, Ombudsleute, ein Schiedsgericht)
- die Einrichtung des „Hohen Repräsentanten“ der UN (OHR), der für die Implementation des Abkommens zuständig sein soll
- Vereinbarungen zur Flüchtlingsrückkehr
- Vereinbarungen zur geographischen Aufteilung Bosniens.

Der Gesamtstaat „Bosnien und Herzegowina“ umfasst nach dem Friedensabkommen die beiden „Entitäten“ (Teilstaaten) „Republika Srpska“ und die „Föderation Bosnien-Herzegowina“, wobei letztere wiederum in einen muslimisch und einen kroatisch dominierten Teil zerfällt. Den beiden Teilgebieten kommt im Wesentlichen die *effektive* Hoheitsgewalt zu, denn sie verfügen über eine eigene Polizei, Verfassung, Armee, Regierung, Rechtsprechung usw. Die Zentralinstanzen Bosniens sind wegen des Konsens-Prinzips zwischen den drei „staatskonstituierenden Völkern“ weitgehend blockiert.

Die Blockade der gemeinsamen Bundesorgane wurde faktisch erst ab 1998 langsam aufgebrochen, nachdem dem Hohen UN-Repräsentanten für Bosnien und Herzegowina (OHR) im Rahmen einer internationalen Bosnien-Konferenz in Bonn im Dezember 1997 erheblich erweiterte Kompetenzen zugesprochen worden waren. Der UN-Beauftragte war nunmehr dazu ermächtigt, Sitzungen der politischen Organe zu erzwingen, politische FunktionsträgerInnen zu entlassen (wenn sie dem Friedensabkommen entgegenwirkten) und verbindliche Entscheidungen

---

<sup>18</sup> Als besonderes Rückkehrhindernis kam hinzu, dass nach dem „Gesetz über das Verlassen des Wohnraums“ von 1992 nahezu alle Flüchtlinge zunächst ihre Wohn- und Eigentumsrechte verloren (vgl. Hanusch u.a. 1997, 116 f, 165 f, 170). Dieses Gesetz ist für die Föderation aufgrund internationalen Drucks im März 1998 (später auch für die Republika Srpska) formell aufgehoben worden.

anzuordnen, auch Gesetze zu erlassen, wenn sich die drei Vertragsparteien zuvor nicht einigen konnten oder wollten<sup>19</sup>.

Die serbische Delegation unterzeichnete die Deklaration von Bonn nicht (vgl. taz vom 11.12.1997), die Kompetenzerweiterungen über den ursprünglichen Vertragsinhalt von Dayton hinaus wurden in der Praxis jedoch (notgedrungen) hingenommen. Faktisch wurde Bosnien durch die Aufwertung des OHR-Mandats in Verbindung mit der starken SFOR-Militärpräsenz zu einem – ursprünglich noch abgelehnten – ‚Protectorat‘ unter internationaler Aufsicht. Hanns Schumacher, stellvertretender UN-Bosnienbeauftragter, zog dem Begriff des ‚Protectorats‘ den einer ‚demokratischen Vormundschaft‘ über die drei für den Krieg verantwortlichen, ‚mono-ethnischen‘ Parteien vor, um den Übergangs- und Ausnahmecharakter der faktischen Entmachtung und Entmündigung der BürgerInnen Bosniens bzw. derer politischen VertreterInnen zu betonen.

Das Daytoner Abkommen muss in seiner Konstruktion als zutiefst ambivalent bezeichnet werden (vgl. Hanusch u.a. 1997, 13 ff), was vor allem dem Verhandlungsverlauf in Dayton und dem Zwang zur Einigung geschuldet war: Zwar konnte ein Waffenstillstand und die Wahrung der Einheit Bosniens auf dem Papier erreicht werden, dem stand jedoch die faktische Teilung des Landes entlang ‚ethnischer‘ Kategorien gegenüber.

Das *militärische* Ziel des Daytoner Abkommens, ein dauerhafter Waffenstillstand und die Demobilisierung der Streitkräfte, konnte nach einigen Jahren weitgehend erreicht werden<sup>20</sup>.

Ursprünglich war vorgesehen, dass die internationale Friedensstruppe IFOR nach einer einjährigen Stationierungsphase das Land wieder verlassen sollte. Diese Planung war von Beginn an unrealistisch und in erster Linie dem damaligen US-Wahlkampf geschuldet: Der Bevölkerung und der Legislative sollte auf diese Weise eine Zustimmung zur Stationierung von Soldaten ‚erleichtert‘ werden. Die militärische Präsenz ausländischer Truppen in Bosnien-Herzegowina, zunächst unter US-amerikanischer, später unter EU-europäischer Führung, dauert bis heute an. Im Falle eines Abzuges rechneten ExpertInnen damit, dass die bosniakischen Regierungstruppen binnen kurzem einen Krieg gegen die heillos unterlegenen Streitkräfte der Republika Srpska begonnen hätten.

Die Frage, ob die so genannte *zivile* ‚Implementation‘ des Friedensprozesses auf der Grundlage des Daytoner Abkommens gelang und ob das Abkommen half, die Verbrechen und Vertreibungen des Krieges wieder rückgängig zu machen, oder aber, ob die Vereinbarungen von Dayton die Ergebnisse des Krieges (unfreiwillig) sogar noch verfestigten, ist schwierig zu beantworten. Erst nach der beschriebenen Kompetenzerweiterung des OHR waren langsame Fortschritte in der intendierten Richtung zu vermerken, doch musste andererseits selbst noch im Jahre 2002 konstatiert werden, dass die einheitliche bundesstaatliche Verfasstheit Bosnien-Herzegowinas auch mehr als sechs Jahre nach Dayton überwiegend nicht verwirklicht war (vgl. z.B. den Bericht der Schweizerischen Flüchtlingshilfe „Bosnien-Herzegowina – Zur sozialen und medizinischen Situation“ von Rainer Mattern und Stefan Berger vom Juli 2002, Bern). Nationalistische Kräfte aller Seiten bestimmten weiterhin das lokale Geschehen und verhinderten, auch mit Hilfe einer ‚ethnisierten‘ Rechtsprechung, weitgehend, dass Ergebnisse des Krieges (Vertreibungen, Enteignungen usw.) wieder rückgängig gemacht wurden.

<sup>19</sup> Lediglich das Passgesetz wurde nach langen Verhandlungen im Konsens der drei Parteien beschlossen. Das Staatsbürgerschafts- und Zollrecht, das Währungssystem (die Einführung der „Konvertiblen Mark“), die Nationalflagge und -hymne, das einheitliche Auto-Kennzeichen usw. – all dies musste per OHR-Beschluss wegen Uneinigkeit der ‚Entitäten‘ angeordnet werden.

<sup>20</sup> Die bosniakische (muslimische) Seite war infolge der logistischen und militärischen Unterstützung, vor allem durch die USA, nach Kriegsende militärisch überlegen – hier wurden entsprechend die meisten unangemeldeten und unerlaubten Waffen gefunden, obwohl sie am seltensten überprüft wurden. Bei unangemeldeten Inspektionen (39 auf serbischer Seite, 22 bei kroatischen und 21 bei bosniakisch-muslimischen Streitkräften) wurden von SFOR-Truppen konfisziert: Handgranaten: 10 RS / 99 HR / 463 BS; Granatwerfer: - RS / 1 HR / 28 BS; Minen: 66 RS / 109 HR / 108 BS; Gewehre: 66 RS / 109 HR / BS 7 (Angaben nach: taz vom 8.2.1997, 4).

Die Desintegration und Teilung Bosniens war dauerhafter als erwartet, nicht nur in politischer, sondern auch in technischer Hinsicht: Noch Mitte 1999 gab es beispielsweise kein einheitliches Telefon-, Strom- oder Wassernetz in Bosnien-Herzegowina.

Auch die ersten Wahlen am 14. September 1996 trugen eher zur Verfestigung ‚ethnischer‘ Trennungslinien bei, denn sie glichen einem ‚tribalen Bekenntnis‘: Im Ergebnis wurden die für den Krieg verantwortlichen nationalistischen Cliques unter schein-demokratischen Bedingungen bestätigt. Hierfür war unter anderem die Daytoner Verfassungskonstruktion des Landes verantwortlich, denn die bundesstaatlichen institutionellen Organe (etwa das paritätisch besetzte Präsidium) wurden ‚monoethnisch‘ zusammengesetzt und die jeweiligen VertreterInnen jeder Seite konnten nur von der jeweiligen Volksgruppe gewählt werden – die Wahlberechtigten wurden insofern als ‚ethnos‘ und nicht als ‚demos‘ angesprochen. Dies stärkte die nationalistischen PolitikerInnen der jeweiligen ‚ethnischen‘ Mehrheitsgruppe, da sich *nicht* ‚ethnisch‘ definierende, nicht-nationalistische PolitikerInnen keine Stimmen von WählerInnen anderer Volksgruppen erhalten konnten und somit strukturell benachteiligt waren. Im Laufe der Jahre verloren die drei dominierenden nationalistischen Parteien stetig an WählerInnenzustimmung, vor allem auf kommunaler und Entitätsebene. Insbesondere in der Republika Srpska verloren die nationalistischen Parteien ihre Vormachtstellung und letztlich sogar die Mehrheit im Parlament (die katastrophale Wirtschaftslage infolge der internationalen Isolation der RS trug hierzu wesentlich bei).

Der Grundsatz der *Wahrung und Durchsetzung der Menschenrechte* als wichtiges Vertragsziel von Dayton ließ sich in der Praxis jedoch nur schwer umsetzen: Die Vorgaben Diskriminierungsverbot und Rechtsstaatlichkeit, Pressefreiheit, Sicherheit und Freizügigkeit für die BürgerInnen in allen Teilen des Landes waren zunächst pure Illusion, vor allem für Minderheitenangehörige (erst spät wurde beispielsweise nationalistische Medienpropaganda durch Anordnungen des UN-Beauftragten gewaltsam unterbunden). Die Vertreibung missliebiger Menschen (zumeist der ‚falschen Ethnie‘) wurde auch nach dem formellen Friedensschluss von Dayton mit zivilen und rechtlichen Mitteln, aber auch mit örtlichem Terror, auf allen Seiten fortgesetzt. Das Vertragsziel der Rückkehr der vertriebenen Bevölkerung wurde nicht erreicht (nur etwa 10% der Flüchtlinge konnten in ihre Heimatorte zurückkehren; die Zahl der ‚Minderheitenrückkehr‘ beschränkte sich auf wenige, zumeist unorganisierte RückkehrerInnen; bis 1999 kehrten nur etwa 15.000 Minderheitenangehörige an ihren Herkunftsort zurück, die meisten von ihnen nach Zentralbosnien).

Eine Zusammenarbeit mit dem Kriegsverbrechertribunal in Den Haag fand zunächst nicht, später nur in Ansätzen statt. Von den international angeklagten Kriegsverbrechern befanden sich 1999 noch ca. 60-70% auf freiem Fuß.

Besonders ernüchternd waren Erfahrungen des EU-Modell-Projekts in Mostar, das (fast) nichts an der strikten Teilung der Stadt ändern konnte. Der EU-Verwalter Mostars, Hans Koschnick, hätte seine langjährigen Bemühungen zur Annäherung der ‚Volksgruppen‘ am 7.2.1996 beinahe mit seinem Leben bezahlen müssen: Sein Vorschlag eines gemeinsamen zentralen Bezirks wurde vor allem von kroatischen Nationalisten strikt abgelehnt – sie mobilisierten den ‚Mob der Straße‘ gegen den ‚Friedensstifter‘. 1996/97 gab es erneut Vertreibungen von im Westteil Mostars lebenden MuslimInnen. Im Februar 1997 kam es zu gezielten Mordanschlägen bei einer Trauerfeier durch kroatische Polizisten, unter ihnen der stellvertretende Polizeichef von Mostar. Bilanz: 1 Toter, 34 Verletzte. Die Täter wurden ‚von oben‘ gedeckt, das anschließende Gerichtsverfahren geriet zur Farce.

Zum alles entscheidenden Schlüssel für den Erfolg oder Misserfolg des Daytoner Abkommens – die Frage, ob es gelingen würde, durch die Rückkehr der im Krieg Vertriebenen ein gemeinsames ‚multiethnisches‘ Zusammenleben in einem einheitlichen Staat wieder möglich zu machen – wurde **Annex 7** des Abkommens: Der *„Vertrag über Flüchtlinge und Vertriebene“*.

In Art. 1 des Annex 7 war bestimmt, dass „alle Flüchtlinge und Vertriebenen [...] das Recht [haben], frei in ihre Heimatorte zurückzukehren“ (zit. nach Oschlies 1997, 62); entsprechendes Eigentum sollte zurückgegeben oder die Betroffenen entschädigt werden. Die Vertragsseiten sollten die Rückkehr der Flüchtlinge sicherstellen und vorbereiten.

Art. 4: „Die Ortsbestimmung der Rückkehr bleibt Einzelpersonen oder Familien überlassen, wobei das Prinzip des Zusammenbleibens der Familie gewahrt bleiben sollte. Die Vertragsseiten werden sich nicht in die Ortsbestimmung

der Rückkehrer einmischen, noch werden sie sie zwingen, sich in Situationen ernster Gefährdungen oder Unsicherheiten zu begeben oder in diesen zu bleiben bzw. in Gebiete zu gehen, in denen die für eine Fortsetzung eines normalen Lebens notwendige Infrastruktur fehlt“ (ebd., 63).<sup>21</sup>

Art. 5: „Die Vertragsseiten fordern das Hohe UN-Kommissariat für Flüchtlinge auf, in enger Zusammenarbeit mit den Asylländern und den Vertragsseiten einen Repatriierungsplan auszuarbeiten, der eine baldige, friedliche und geordnete Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen in Phasen erlaubt [...]“ (ebd.).

In Artikel 3 Abs. 1 des Annex 7 betonen die Vertragsseiten „die führende humanitäre Rolle des UNHCR“, der auch „alle Agenturen koordinieren [soll], die bei der Repatriierung und Hilfe für Flüchtlinge und Vertriebene mithelfen“ (ebd., 64).

Ich zitiere diese Bestimmungen des Daytoner Abkommens deshalb so ausführlich, weil sie nicht nur durch die nationalistischen Vertragsparteien in Bosnien verletzt wurden, sondern weil insbesondere auch die BR Deutschland sich an diese Grundbedingungen für eine friedliche ‚Versöhnung‘ in Bosnien-Herzegowina nicht gebunden fühlte und eine Abschiebepolitik einleitete, die in offenem Gegensatz hierzu und zur vom UNHCR eingeschlagenen Rückkehrplanung stand<sup>22</sup>.

Mit welcher ‚Kaltblütigkeit‘ sich deutsche Innenpolitiker der Verpflichtungen des Daytoner Friedensabkommens – dem Grundsatz, die Ergebnisse der gewaltsamen Kriegsführung und Vertreibungspolitik in Bosnien nicht zu akzeptieren oder zu festigen – entledigten, illustrierte etwa der nordrhein-westfälische Innenminister Kniola (SPD):

„Dort [in Bosnien; T.H.] gibt es, und davon hat sich ja auch der Bundesaußenminister überzeugt, eine von vielen Menschen selbst gewollte Politik der ethnischen Separierung. Unsere Bürgerkriegsflüchtlings-Politik muss auf diese Realität nun endlich Bezug nehmen und nicht mehr auf die Wunschvorstellung von Dayton, die von der Realität überholt wurde.“ (zit. nach Oschlies 1997, 224)

Kniola forderte also – in anderen Worten –, das langfristige Ziel einer friedlichen Aussöhnung der Menschen aufzugeben, vor dem nationalistisch-völkischen Wahn zu kapitulieren (weil er angeblich von den Menschen selbst „gewollt“ sei) und die Folgen der ‚ethnischen Säuberungen‘ des Krieges anzuerkennen – um endlich, dies war das unausgesprochene Motiv seiner Ausführungen, Minderheiten-Flüchtlinge aus Deutschland abschieben zu können.

Der UNHCR, durch das Daytoner Abkommen ausdrücklich hierzu berufen, hatte im Januar 1996 in Genf zunächst ein Drei-Phasen-Konzept vorgestellt: Vordringlich sollten demnach die inländischen Flüchtlinge wieder ‚heimisch‘ gemacht werden, danach sollten Flüchtlinge aus den Nachbarrepubliken repatriert werden, und erst als letzte RückkehrerInnengruppe wurden die Flüchtlinge in den westeuropäischen Aufnahmeländern benannt.

Anfang März 1996 korrigierte UNHCR in Oslo die geplanten Rückkehrphasen noch einmal: Zunächst sollten nun diejenigen repatriert werden, die in ihrer Herkunftsgemeinde der Bevölkerungsmehrheit angehörten, dann diejenigen, die eine Ausweichmöglichkeit in anderen Teilen des Landes hatten, und erst zuletzt sollte die so genannte ‚Minderheiten-Rückkehr‘ versucht werden. Dies alles stand zunächst unter der Vorgabe einer *ausschließlich freiwilligen* Rückkehr – was sich noch ändern sollte.

Im Dezember 1996 triumphierte der deutsche Delegationsleiter Olaf Reermann auf der internationalen Jugoslawien-Konferenz in London: „Man gesteht uns zu, in gewissen Phasen *zwangsweise* zurückzuführen“ (FR vom 17.12.1996; Kursive von mir; T.H.). Tatsächlich hatte UNHCR auf dieser Konferenz erstmals – wenn auch nur sehr eingeschränkt, indirekt und nur angesichts des enormen Drucks der deutschen Abschiebepolitik – sein Einverständnis zu

<sup>21</sup> Der Chef der Berliner Senatskanzlei (vgl. Antwort vom 2.4.1998 auf die nicht behandelte mündliche Anfrage Nr. 12 im Berliner Abgeordnetenhaus vom 26.3.1998) beantwortete die Frage danach, ob Rückkehrprojekte, die eine Ansiedlung in Mehrheitsgebieten förderten, mit dem Daytoner Abkommen vereinbar seien, weil hierdurch die ethnischen Trennungslinien gefestigt würden, u.a. wie folgt: „Ein Rückkehrverbot in andere Landesteile enthält das Daytoner Abkommen nicht“.

<sup>22</sup> Kanzler Helmut Kohl unterschrieb als ‚Zeuge‘ das Daytoner Abkommen. Natürlich bindet der Vertrag unmittelbar nur die drei Vertragsseiten, dennoch war es bemerkenswert, dass dieses bedeutende internationale Friedensabkommen von einem ihrer Zeugen unterminiert und zumindest dem Geiste nach gebrochen wurde. Die forcierte Abschiebepolitik der BRD stieß mehrmals auf den offenen Widerspruch des mit der Koordinierung der Rückkehr betrauten UNHCR, denn durch die pauschale und vorpreschende deutsche Vorgehensweise wurde u.a. das Prinzip der freien Wohnortwahl verletzt und die ‚ethnische‘ Teilung des Landes zementiert. Die 35. Kammer des Berliner Verwaltungsgerichts verurteilte die deutsche Abschiebungspolitik entsprechend als einen Verstoß gegen internationales ‚soft-law‘; diese Einschätzung wurde vom Recht sprechenden ‚mainstream‘ nicht geteilt (vgl. z.B.: Bayrischer Verwaltungsgerichtshof, in: ZDWF-Asylmagazin 5/97, S. 45).

zwangsweisen Repatriierungen von bosnischen Flüchtlingen gegeben. Während bis zum Frühjahr 1997 strikte Freiwilligkeit zu wahren sei, so der UNHCR, müsse danach „[...] eine Rückkehr von Personen [...] [aus Mehrheitsgebieten; T.H.] nicht notwendigerweise freiwillig sein [...]“ (aus dem Referatpapier der „humanitären Arbeitsgruppe“ in Genf vom 16.12.1996; o.O.).

Bedingung in diesen Fällen sei allerdings die Möglichkeit eines individuellen Prüfungsverfahrens zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft im Sinne der GFK (etwa für Deserteure). Auch Behinderte, Ältere, Auszubildende und Menschen ohne nähere Verwandte in Bosnien sollten nach der Auffassung des UNHCR von einer solchen zwangsweisen Rückführung ausgenommen werden. Zudem wurden die Aufnahmeländer vom UNHCR aufgefordert, in erster Linie die freiwillige Rückkehr zu fördern und dies solle „human und stufenweise“ erfolgen. UNHCR empfahl, folgenden Gruppen weiterhin Schutz oder auch einen Daueraufenthalt zu gewähren:

- Angehörige der so genannten ‚Minderheiten-Ethnien‘
- ‚gemischt-nationale‘ Familien
- ehemalige Lagerhäftlinge
- Opfer von Gewalt
- Kriegstraumatisierte
- Menschen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit.

Bei genauerer Betrachtung des Papiers der „humanitären Arbeitsgruppe“ vom Dezember 1996, das von deutschen Regierungsvertretern als Zustimmung zur deutschen Abschiebungspolitik gewertet worden war, erwies sich dies als eine massive Kritik am deutschen Vorgehen, das nahezu allen Empfehlungen des UNHCR widersprach und das die Zwangsrückführung nach Bosnien bis auf wenige Ausnahmen zur Norm gemacht hatte.

Alle ursprünglichen Planungen des UNHCR für eine Flüchtlingsrückkehr ließen sich nicht in die Tat umsetzen, da die grundlegenden Voraussetzungen für eine Rückkehr (Sicherheit, Demokratie und Menschenrechte, Unterkunftsmöglichkeiten, Erwerbsmöglichkeiten, Aufbau der Infrastruktur, Minenräumung usw.) nicht oder allenfalls in Ansätzen gegeben waren:

„Der heiße Krieg in Bosnien ist zwar beendet, aber der kalte Krieg wird von vielen Politikern vor Ort fortgeführt“ (Judith Kumin, UNHCR in Bonn; zit. nach: *junge welt* vom 31.8.1996).

*Ein Jahr nach Dayton* waren erst 250.000 BosnierInnen an ihren Herkunftsort zurückgekehrt. Aus dem Ausland kamen im gesamten Jahr 1996 nur 21.350 Flüchtlinge zurück, davon allein ca. 20.000 – wegen des massiven Drucks – aus Deutschland. Ursprünglich hatte UNHCR für diesen Zeitraum mit insgesamt 870.000 RückkehrerInnen gerechnet (500.000 Binnenvertriebene, 370.000 Auslandsflüchtlinge). Zugleich gab es 1996 allerdings auch 100.000 *neue Flüchtlinge und Vertriebene*, und ca. 32.000 RückkehrerInnen mussten ihre Entscheidung aufgrund der bedrohlichen Verhältnisse vor Ort wieder rückgängig machen (vgl. taz vom 8.2.1997, 4). Gewalttätige Vertreibungen gab es *nach* dem Waffenstillstand von Dayton vor allem in der Region Banja Luka, aber auch in Mostar, Drvar, Bugojno, Jajce usw.

Vor allem in Bezug auf die schwierige, aber zugleich entscheidende ‚Minderheitenrückkehr‘ gab es 1996 und 1997 praktisch keinerlei Erfolge. Nicht einmal innerhalb der Föderation waren die jeweiligen kroatischen und muslimischen lokalen ‚Hardliner‘ bereit, die Vertreibungen des Krieges wieder rückgängig zu machen.

*Bis zum April 1998*<sup>23</sup> waren insgesamt erst 200.000 von etwa 1.200.000 Auslandsflüchtlingen nach Bosnien zurückgekehrt, der allergrößte Teil von ihnen aus Deutschland: Von den 110.000 vom Januar bis November 1997 Zurückgekehrten kamen allein 100.000 aus Deutschland! Etwa 25% dieser RückkehrerInnen konnten (oder wollten) nicht an ihren Vorkriegs-Wohnort zurück.

Von den ca. 1 Mio. bosnischen Flüchtlingen im Ausland hatten im Jahre 1998 ca. 370.000 Personen ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht erworben – darunter niemand in Deutschland.

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

Mit dem Konzept der „open cities“ versuchte der UNHCR, Bewegung in die ‚Minderheiten-Rückkehr‘ zu bringen. Zu „open cities“ wurden Gemeinden erklärt, die sich offen zum Rückkehrrecht aller Minderheitenangehörigen bekannten und diese auch in der Praxis sicherstellten. Im Gegenzug wurden diesen Gemeinden besondere Hilfen und Unterstützung gewährt. Anfang

<sup>23</sup> Diese Angaben stammen aus dem Lagebericht des Auswärtigen Amtes vom April 1998.

1998 betrifft dies acht kleinere Gemeinden, zwei von ihnen in der RS, Sarajevo und Tuzla gelten zunächst nicht als für alle RückkehrerInnen offene Städte.

Trotz aller Bemühungen bleibt die Zahl der ‚Minderheiten-RückkehrerInnen‘ bis April 1998 gering: Nur insgesamt 35.000 Minderheitenangehörige wagen diesen Schritt, davon 78% in die bosniakisch-dominierten Gebiete, nur 3%, also rund 1.000 Menschen, gehen in die RS<sup>24</sup>. Selbst nach der offiziellen Deklaration einer Stadt zur „offenen Stadt“ kommt es in diesen unter Umständen noch zur Abwanderung ‚ethnischer‘ Minderheiten (z.B. in Konjic).

Der UNHCR betont deshalb in einem Arbeitsgruppen-Papier vom 17.12.1997 (Genf, S. 4), dass „open cities“ „[...] nicht für sichere Gebiete für die nichtfreiwillige Rückkehr von Flüchtlingen aus dem Ausland gehalten werden sollten“.

Die deutsche Abschiebungspolitik steht im Gegensatz zur beobachtbaren tatsächlichen Entwicklung in Bosnien, bei der sich ein ‚positiver Friede‘ und Grundbedingungen für eine sichere und zumutbare Rückkehr in der Lebenspraxis nicht einstellen wollten.

## Deutschland

Am **15.12.1995** erklären die Innenminister in Erfurt, dass der **Abschiebestopp** für bosnische Kriegsflüchtlinge am 31.3.1996 **auslaufe** und dann eine „gestaffelte Rückführung“ beginne. Die Innenminister „[...] sehen die Bürgerkriegssituation in diesem Land mit der Unterzeichnung des Friedensvertrages als beendet an“. Neu ankommende Flüchtlinge / Vertriebene aus Bosnien können sich auf keine Sonderregelung mehr berufen.

Der Entscheidungsstopp des Bundesamtes hinsichtlich der AsylantragstellerInnen aus Bosnien-Herzegowina soll nach dem Willen der Innenminister wieder aufgehoben werden.

Auf der Sondersitzung der **IMK am 26.1.1996** in Bonn werden die „**Grundsätze zur Rückführung**“ beschlossen: In einer **1. Phase** sollen *Alleinstehende* und Ehepaare ohne minderjährige Kinder in der Zeit vom 1.7.1996 bis Mitte 1997 ausreisen – oder andernfalls abgeschoben werden. In einer **2. Phase** vom 1.5.1997 bis 31.8.1997 sollen dann auch alle *Familien* mit minderjährigen Kindern folgen. Ausgenommen von dieser „Rückführung“ sind:

- „traumatisierte Personen, die bereits jetzt [!] in ärztlicher Behandlung in Deutschland“ sind
- „Personen, die als Zeugen vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag“ geladen werden
- „Schüler und Auszubildende, die ihre Ausbildung begonnen haben und in nächster Zeit einen qualifizierten Schul- oder Ausbildungsabschluß erreichen können“
- über 65-jährige Personen, wenn es in Bosnien keinerlei Verwandte mehr gibt, dafür aber in Deutschland Verwandte mit Aufenthaltsrecht, die für alle Kosten aufkommen.

In dem IMK-Beschluss versprechen die Innenminister eine „möglichst enge Konsultation mit UNHCR, der EU und anderen Gastländern in Rückkehrfragen“. Sie versichern, die geplante „Rückführung“ „der künftigen Entwicklung vor Ort anzupassen“, und sie stellen ihre Pläne unter den Vorbehalt einer befriedigenden Amnestie-Regelung für Deserteure. Von den „Rückführungen“ soll „keine Gefahr für die Sicherheit und das Leben der rückkehrenden Flüchtlinge“ ausgehen; unter Punkt 8 des IMK-Beschlusses sichern die Innenminister zu, „[...] zu gegebener Zeit [zu] prüfen, inwieweit das Friedensabkommen von Dayton verwirklicht worden ist und ob diese Grundsätze den tatsächlichen Gegebenheiten noch entsprechen.“

Diese Grundsätze bleiben bloße Rhetorik, sie dienen vor allem der Beruhigung der internationalen und nationalen Öffentlichkeit. Eine wirksame Amnestieregelung für Deserteure ist z.B. später nicht mehr abgewartet worden; ebenso blieb die Nicht-Umsetzung des Daytoner Vertrages (etwa die Verhinderung einer freien Rückkehr in die jeweiligen Heimatorte) weitgehend ohne Konsequenzen für die deutsche Abschiebungspolitik.

---

<sup>24</sup> Einer anderen UNHCR-Statistik zufolge soll es bis zum 31.11.1999 insgesamt nur 17.373 Minderheiten-RückkehrerInnen gegeben haben (bei 347.418 RückkehrerInnen), d.h. etwa 5% der Gesamtzahl (zit. nach: Jäger / Rezo 2000, 7).

Die Abschiebepläne der deutschen Innenminister stehen vor allem – entgegen der ausdrücklichen Bekundungen im IMK-Beschluss – im offenen Widerspruch zu den Vorstellungen, Planungen und Forderungen des UNHCR und der anderen Aufnahmeländer. Das isolierte Vorgehen Deutschlands wird im Ausland als „unverantwortlich“ und gegen den Geist von Dayton gerichtet kritisiert<sup>25</sup>, zumal die negative Vorreiterrolle Deutschlands einen Verdrängungswettbewerb unterhalb der Aufnahmeländer auszulösen droht. Die frühzeitig erzwungene Flüchtlingsrückkehr ohne einen vorherigen Wiederaufbau droht nach allgemeiner Auffassung zu erneuten Kämpfen in Bosnien zu führen, weshalb nicht zuletzt die USA in Anbetracht ihrer in Bosnien stationierten Truppen die Bundesrepublik zu einem gemäßigeren Vorgehen auffordern<sup>26</sup>.

Auf der **IMK vom 20.3.1996** wird ein so genannter „**Mustererlass**“ gebilligt, der das Vorgehen der Länder vereinheitlichen soll. Es sollen auch so genannte „Weiterwanderer“ geduldet werden, wenn ein Antrag auf eine Immigration in die USA<sup>27</sup>, Kanada oder Australien in absehbarer Zeit Aussicht auf Erfolg hat.

Der EU-Koordinator von Mostar, Hans Koschnick, fordert im April 1996 die Innenminister in einem Brief auf, von einer Abschiebung bosnischer Kriegsflüchtlinge vorerst abzusehen. Kritik am IMK-Beschluss kommt von allen sachkundigen Stellen, Institutionen und Einzelpersonen. Dennoch wird auf der **IMK vom 3.5.1996** am Abschiebetermin des 1.7.1996 festgehalten, obwohl auch die Innenminister dieses Datum als „verfrüht“ bezeichnen – sie beauftragen Innenminister Kanther, einen Zeitpunkt festzulegen. Dieser erklärt im Juni 1996, dass angesichts der Lage in Bosnien der ursprüngliche Termin nicht zu halten sei, Abschiebungen sollten im Oktober 1996 beginnen.

Der bayrische Innenminister Beckstein äußert im Juli 1996 seine Befürchtung, dass im Falle eines US-Truppenabzugs neue Kämpfe in Bosnien ausbrechen könnten und fordert, *vorher* (!) möglichst viele Kriegsflüchtlinge nach Bosnien zurückzuschicken, da andernfalls womöglich nicht mehr die Gelegenheit für Abschiebungen gegeben sei und die Flüchtlinge dauerhaft in Deutschland aufgenommen werden müssten.

Innenminister Kanther behauptet im August 1996, dass „niemand gegen seinen Willen im Winter zurückgeschickt werde“, da sich Abschiebungen aller Erfahrung nach wegen Rechtsmitteln der Betroffenen verzögerten<sup>28</sup>. Er stellt den Bundesländern eine Verschiebung des Abschiebebeginns bis nach dem 1.4.1997 frei.

## Berlin

Innenstaatssekretär Kuno **Böse** fordert im November 1995, also noch *vor* der Unterzeichnung des Daytoner Abkommens, den Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit Bosnien und Jugoslawien, um die Rückkehr / Abschiebung der Bürgerkriegsflüchtlinge vorzubereiten. Nach

<sup>25</sup> So der UN-Sonderbeauftragte in Bosnien, Sören Jesse-Petersen (vgl. FR, 9.3.1996; vgl. auch FR vom 29.1.1996).

<sup>26</sup> Nach einer Meldung der ZDWF (vgl. auch FR vom 19.2.1998) hat die US-Regierung die Bundesregierung „unmissverständlich“ vor einer ungehemmten Abschiebepolitik gewarnt: Keinesfalls dürften im Jahr 1998 mehr als 2.000 Kriegsflüchtlinge abgeschoben werden. Bereits im Mai 1997 hatte sich das US-Außenministerium öffentlich besorgt gezeigt angesichts der deutschen Abschiebungspolitik.

<sup>27</sup> Die Vereinigten Staaten von Amerika schufen ein Einwanderungsprogramm für „Flüchtlinge im Sinne der Genfer Konvention aus Bosnien-Herzegowina“: 1997 gab es ca. 12.000, 1998 nochmals 18.000 Plätze für Kriegstraumatisierte, Lagerhäftlinge, ‚gemischt-nationale‘ Familien usw. - also für Flüchtlinge im Sinne der GFK, die aufgrund der Rechtsprechung in Deutschland niemals als solche anerkannt wurden.

<sup>28</sup> Die ersten Abschiebungen in den bosnischen Winter im Dezember 1996 zeigen, dass die Äußerung Kanthers entweder eine bewusste Täuschung / Irreführung der Öffentlichkeit ist, oder aber, dass der deutsche Bundesinnenminister die Rechtspraxis und -anwendung im Flüchtlingsrecht nicht kennt. Das verbreitete Vorurteil, Betroffene könnten sich einen Aufenthalt quasi ‚erzwingen‘, indem sie Rechtsmittel einlegen, enthielt allenfalls in der ersten Hälfte der 90er Jahre bei einigen Asylklagen ein Körnchen Wahrheit – aufgrund der Überlastung der Gerichtsstellen. Bei nicht mehr geduldeten de-facto-Flüchtlingsfällen fallen Verwaltungsgerichts-Entscheidungen im Eilverfahren jedoch zumeist innerhalb weniger Tage oder Wochen; bei einer konkret beabsichtigten Abschiebung können die Ausländerbehörden auch eine *unmittelbare* richterliche Entscheidung ‚erzwingen‘.

Beendigung des Krieges sei eine weitere Duldung nicht mehr notwendig. Fünf Tage später drängt auch Finanzsenator Elmar **Pieroth** (CDU) auf eine baldige Rückkehr der ca. 30.000 in Berlin lebenden bosnischen Kriegsflüchtlinge. Die jährlichen Kosten der Aufnahme für das Land Berlin beziffert er auf eine halbe Milliarde DM.

Nach Weisung vom 4.1.1996 erhalten in Berlin *alle* bei der Ausländerbehörde vorsprechenden bosnischen Kriegsflüchtlinge eine Mitteilung, wonach die **Duldung „letztmalig“ erteilt** worden sei und diese „- vorbehaltlich einer zwischen Bund und Ländern zu vereinbarenden Regelung - nicht mehr verlängert wird“. Zugleich wird ihnen die **Abschiebung** „im Falle nicht fristgemäßer Ausreise“ **angedroht**. Diese Ankündigung, die von vielen als Schock erlebt wird, trifft Familien mit minderjährigen Kindern genauso wie Minderheitenangehörige, traumatisierte, alte, kranke Menschen usw. Diese Berliner Umsetzung des IMK-Beschlusses vom 15.12.1995 ist bundesweit einmalig und ruft eine breite öffentliche und auch internationale Empörung hervor. Staatssekretär Böse rechtfertigt die Weisung als „rechtlich notwendige Folge“ des IMK-Beschlusses; alle Innenminister seien sich einig gewesen, dass die Rückkehr schnell gehen solle. Erst einen Monat später wird die Weisung, entsprechend der Phaseneinteilung des IMK-Beschlusses vom 26.1.1996, korrigiert.

Innenminister Kanther und der Vorsitzende der IMK, Wrocklage, betonen auf der Genfer Flüchtlingskonferenz am 16.1.1996 gegenüber der UN-Flüchtlingskommissarin Sadako Ogata, dass die deutschen Behörden vorläufig auf Fristsetzungen und Zwangsmaßnahmen verzichten würden. Auch Außenminister Kinkel sichert zu, Deutschland werde sich an die Prinzipien des Dayton-Abkommens einer freiwilligen Rückkehr halten, damit keine „Auffanglager“ in Bosnien nötig würden. Die Berliner Vorgehensweise widerspricht diesen Zusicherungen der Bundesminister.

Die Ausländerbeauftragte des Landes Berlin, Barbara **John** (CDU), bekundet im Januar 1996, dass es zu einer Rückkehr „keine Alternative“ gebe. Zugleich fordert sie, *Aufenthaltsbefugnisse* zu erteilen, um den Flüchtlingen „die Angst zu nehmen“ und ihnen „*Orientierungsreisen*“ nach Bosnien zu ermöglichen, sowie eine *Starthilfe* von 10.000 DM für rückkehrbereite Familien.

Innensenator **Schönbohm** (CDU) lehnt dementsgegen jegliche Rückkehrhilfen für Bürgerkriegsflüchtlinge ab. Ein Grund zum Verbleiben der Flüchtlinge in Berlin sei mit dem Dayton-Abkommen entfallen, eine Rückkehr sei zumutbar.

Am regelmäßigen **Runden Tisch** des evangelischen Bischofs Huber zur Koordinierung einer Rückkehr nach Bosnien unter Beteiligung aller Institutionen und der Betroffenen nimmt die Innenverwaltung an den ersten Sitzungen bis zum Sommer 1996 nicht teil (die erste Sitzung fand am 18.1.1996 statt).

Das Land Berlin weigert sich im Frühjahr 1996 im Gegensatz zu fast allen anderen Bundesländern, an einer Bosnien-**Informationsreise** teilzunehmen, zu der UNHCR eingeladen hatte (mit der schwer nachvollziehbaren Begründung, Berlin wolle keinen Entscheidungen der „souveränen bosnischen Regierung“ vorgreifen).

Vier brandenburgische Parlamentäre aller Parteien verlangen nach einer Bosnien-Reise im April 1996, den Beschluss zur Rückkehr der Flüchtlinge zurückzunehmen: Es fehlten jegliche Aufnahmebedingungen, und RückkehrerInnen würden die Spannungen vor Ort und die Gefahr eines erneuten Krieges noch erhöhen.

**Schönbohm** wehrt sich gegen eine solche Verschiebung der Abschiebepläne. Die Flüchtlinge seien „Privilegierte“ gewesen, die in Deutschland einen „Ruheraum“ gefunden hätten. Nun müssten sie – wie die Deutschen nach 1945 – ihr Land wieder aufbauen. Er betonte die Kosten der Aufnahme für die Stadt Berlin. Sein Fazit: „*Die Flüchtlinge müssen zuhause Hand anlegen und nicht hier die Hand aufhalten.*“

Bis April 1996 werden in Berlin 7.000 BosnierInnen der so genannten „1. Phase“ zur Ausreise ab dem 1.7.1996 aufgefordert. Tausende wenden sich daraufhin an das **Verwaltungsgericht** Berlin;

hier gehen zeitweilig etwa 50 Rechtsschutzanträge pro Tag ein. Die 35. Kammer des Verwaltungsgerichts verpflichtet die Ausländerbehörde in Einzelfällen zur Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen (diese Entscheidungen werden später vom OVG Berlin aufgehoben). Die Innenverwaltung weigert sich, diesen Beschlüssen der 35. Kammer nachzukommen, obwohl die Betroffenen nur mit einer **Aufenthaltsbefugnis** Orientierungsreisen, wie im Januar von der IMK beschlossen, unternehmen können. Erst ab dem 14.5.1996 erlaubt die Innenverwaltung die Erteilung dreimonatiger Aufenthaltsbefugnisse, um Orientierungsreisen zu ermöglichen – allerdings nur unter der Bedingung, „eventuelle Rechtsbehelfe gegen bereits erlassene aufenthaltsbeendende Bescheide zurückzunehmen“.

Die Berliner Ausländerbehörde verweigert ab März 1996 generell die Umsetzung von einstweiligen Anordnungen der 35. Kammer des VG Berlin, Duldungen zu erteilen (trotz der Androhung eines Zwangsgeldes), und muss letztlich vom OVG Berlin zur Umsetzung der richterlichen Beschlüsse in jedem Einzelfall gezwungen werden. Staatssekretär Böse und der ausländerpolitische Sprecher der CDU, Gewalt, behaupten, die 35. Kammer betreibe eine „eigene Ausländerpolitik zu Lasten Berlins“ und fordern eine andere Zuständigkeitsverteilung beim Berliner Verwaltungsgericht. Der innenpolitische Sprecher der SPD, Lorenz, und der Präsident des Verwaltungsgerichts, Wichmann, verwehren sich offiziell gegen diese Einflussnahmeversuche der Politik auf die Justiz.

## Deutschland

Trotz der Aufforderung des UNHCR an die Aufnahmeländer, vorerst keine Flüchtlinge abzuschicken, wird zwei Tage später auf der **IMK vom 19.9.1996** die **Abschiebung** bosnischer Flüchtlinge **ab dem 1.10.1996** in angeblich vom UNHCR benannte „geeignete Gebiete“ beschlossen. Judith Kumin vom UNHCR protestiert energisch: „Auf keinen Fall“ handle es sich bei den vom UNHCR ausgewählten Wiederaufbau-Gebieten um „eine Aufstellung von Regionen, in die man Flüchtlinge gegen ihren Willen zurückschicken kann“ (FR, 19.9.1996). Sie fordert erneut den Grundsatz der Freiwilligkeit ein.

Der IMK-Beschluss überlässt es den Ländern, den Abschiebebeginn „flexibel“ zu handhaben. Lediglich Bayern schiebt in den folgenden Wintermonaten tatsächlich ab; Berlin scheitert an bürokratischen Hemmnissen. Eine Verlängerung des Abschiebestopps wird aus „Signalgründen“ abgelehnt. Um den Ausreisedruck zu erhöhen, ‚beschließen‘ die Innenminister, „[...] dass Flüchtlingen aus Bosnien-Herzegowina die Möglichkeit der freiwilligen Rückkehr offensteht“ – diese pauschale Behauptung soll Sozialhilfekürzungen für Bosnienflüchtlinge ermöglichen und rechtfertigen. Zu Beginn des IMK-Beschlusses hatte es noch geheißen, dass die Innenminister „[...] 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“ betrachteten. Die „Sorge“ der Innenminister bezieht sich offenkundig nur darauf, dass sie sich der (ungebetenen) „Gäste auf Zeit“ (Kanter) nicht schnell genug entledigen könnten. Sie befürchten eine „Einwanderung durch die Hintertür“ (NRW-Innenminister Kniola) und betonen deshalb noch einmal, „dass grundsätzlich alle Bürgerkriegsflüchtlinge [...] Deutschland wieder verlassen müssen“.

Außenminister **Kinkel** (FDP) und Verteidigungsminister **Rühe** (CDU) äußern offen Kritik an dem Vorgehen der Innenminister.

Im Oktober 1996 wird ein **Rückübernahmeabkommen** mit der BR **Jugoslawien** unterzeichnet (es geht um etwa 135.000 Flüchtlinge bundesweit); im November 1996 folgt ein **deutsch-bosnisches Rückübernahmeabkommen**.

## Berlin

Am 12.9.1996 beschließt das **Berliner Abgeordnetenhaus**, dass der Senat sich im Rahmen der Innenministerkonferenz vom 19.9.1996 u.a. für folgende Grundsätze einsetzen soll:

- Vorrang der freiwilligen Rückkehr
- Berücksichtigung der Grundsätze des Daytoner Vertrages
- Beachtung der Sicherheits- und Lebensgrundlage bei einer Rückkehr, die „nach Möglichkeit in Heimatregionen erfolgen“ soll
- keine Abschiebungen von Deserteuren ohne wirksame Amnestieregelung.

**Innensenator Schönbohm** behauptet später (tatsachenwidrig), diesen Forderungen sei im IMK-Beschluss vom 19.9.1996 „umfassend Rechnung getragen worden“ (Drs. 13/1856).

Schönbohm droht in der Innenausschusssitzung vom 23.9.1996, ab Oktober 1996 bosnische Flüchtlinge abzuschicken, und wiederholt: „Flüchtlinge sollen in Bosnien Hand anlegen, anstatt hier die Hand aufzuhalten“.

Entsprechend der Weisung vom 2.10.1996 sind Personen der Phase I (ca. 9.000 Erwachsene ohne Kinder) aus so genannten „**geeigneten Gebieten**“ abzuschicken. Aber auch solche Personen der Phase I, die zunächst nicht abgeschoben werden sollen, erhalten keine Duldungen mehr, sondern nur noch so genannte „Passeinzugsbescheinigungen“. Alle diese Menschen machen sich hierdurch im Prinzip des ‚illegalen Aufenthalts‘ strafbar.

Der **Stichtag** des 26.1.1996, zu dem sich eine **traumatisierte Person** in ärztlicher Behandlung befunden haben muss, wird in Berlin mit der Weisung vom 2.10.1996 **fallengelassen**; eine Duldung soll bis zum „Abschluss der Behandlung“ erfolgen.

Ende Oktober 1996 muss die Innenverwaltung bereits gebuchte Flüge zur Abschiebung stornieren, da Bundesinnenminister Kanther (CDU) seinen Amtskollegen Schönbohm in einem Brief darauf hinweist, dass bei Abschiebungen *vor* Inkrafttreten des Rückübernahmeabkommens ein individuelles Verfahren und Vorab-Zusagen im Einzelfall aus Sarajevo nötig seien, um den Abschluss des Rückübernahmeabkommens nicht zu gefährden. Schönbohm fühlt sich daraufhin „unfair behandelt“ und „unzutreffend informiert“.

Obwohl auch in der Berliner Weisung formuliert wird, dass „nicht erkennbar ist, wann mit der Rückführung begonnen werden kann“, erhalten bosnische Flüchtlinge weiterhin keine Duldungen (wie im AuslG vorgesehen), sondern nur „Passeinzugsbescheinigungen“ (**PEBs**) bzw. „Grenzübertrittsbescheinigungen“ (**GÜBs**) mit bis zu viermonatiger Gültigkeitsdauer.

Flüchtlinge aus Jugoslawien erhalten in Berlin mitunter schon seit Jahren lediglich „Grenzübertrittsbescheinigungen“, obwohl Abschiebungen in die BR Jugoslawien dauerhaft faktisch unmöglich sind.

Der Berliner Senat beschließt im November 1996, den bosnischen Kriegsflüchtlingen nur noch eine **gekürzte Sozialhilfe** zu gewähren, da (entsprechend des IMK-Beschlusses vom 19.9.1996) eine „freiwillige Rückkehr“ in jedem Fall möglich sei.

Die Ausländerbeauftragte Berlins, Barbara **John** (CDU) behauptet, die Absenkung der Sozialleistungen sei „kein großes Unglück“ für die Flüchtlinge.

Das **Oberverwaltungsgericht** Berlin stellt am 17.2.1997 hingegen klar, dass die Leistungskürzungen bei geduldeten bosnischen Kriegsflüchtlingen rechtswidrig sind.

Am 4.11.1996 erhängt sich der Flüchtling **Senad Becirovic** in Berlin – ihm war zuvor die Abschiebung nach Bosnien angedroht worden. Trotz anhängiger Rechtsmittel sah er sich in einer ausweglosen Lage und sprach davon, dass man ihn lebend nicht nach Bosnien bekommen würde. Die Innenverwaltung reagiert in einer öffentlichen Stellungnahme – unter „aufrichtiger Anteilnahme“ – mit den Worten, „dass es für diese Selbsttötung keine objektive Zwangslage“ gegeben habe. Sie verweist zugleich auf das große „finanzielle Opfer“ der Berliner Bevölkerung „für die Aufnahme der Flüchtlinge“ und verwendet dabei eine falsche, um mehrere hundert Mio. DM überzogene Zahl. Die Innenverwaltung nimmt den Tod Becirovics weiterhin zum Anlass zu behaupten, die Berliner Bevölkerung habe „kein Verständnis, wenn ihre Hilfsbereitschaft und

Gastfreundschaft über die konkrete Notsituation hinaus beansprucht werden“. Deswegen wolle das Land Berlin an Abschiebungen festhalten.

Der Tod Becirovics, der symptomatisch für die große Unsicherheit und Verzweiflung der Flüchtlinge in Berlin steht, ist auch Thema einer **Großen Anfrage** der PDS im Berliner Abgeordnetenhaus vom 28.11.1996.

Bis März 1997 haben ca. 1.120 Flüchtlinge Berlin ‚freiwillig‘ (nach Aufforderung der Ausländer- und Sozialbehörde) verlassen. Der Senat beschließt eine **Rückkehrprämie** in Höhe von 200 DM pro Erwachsenen (zum Vergleich: die Schweiz gewährt Rückkehrwilligen 6.000 Mark Starthilfe, zusätzlich 4.000 Mark für die aufnahmebereite Gemeinde).

## Deutschland

Am **5.12.1996** gibt es eine „**erste Deportation**“ (UNHCR) **24 bosnischer Kriegsflüchtlinge** aus **Bayern** unter unwürdigen Bedingungen – unter den Abgeschobenen befinden sich auch Vertriebene aus der RS, unter anderem aus Srebrenica. Der stellvertretende Flüchtlingsminister Tuzlas spricht ebenfalls von einer „Deportation“ und zeigt sich über die Umstände der Abschiebungsaktion entsetzt. UNHCR in Sarajevo kommentiert: „Mit dieser Praxis werden Flüchtlinge zu Vertriebenen in ihrem eigenen Land gemacht.“

Bei einer **Bosnien-Reise der Innenminister** Beckstein (CSU), Geil (CDU) und Glogowski (SPD) betont der Flüchtlingsminister der Föderation, **Kadic**, dass die Vertriebenen zunächst in Deutschland bleiben müssten, denn ein Existenzminimum sei ihnen in Bosnien nicht sicher. Er sei „nicht sehr glücklich“ über das deutsche Vorgehen, das die ethnische Trennung verfestige und gegen das Daytoner Abkommen verstoße. Die Deutschen seien „ein bisschen härter, als sie es sein sollten“.

Die FAZ vom 24.1.1997 gibt in diesem Zusammenhang folgende Bemerkung Becksteins wieder:

„Beckstein wies die Bitte, man solle bei der Rückführung die Herkunft der Flüchtlinge berücksichtigen, mit der Bemerkung zurück, niemand dürfe ‚wegen seines Geschlechts, seiner Rasse oder seiner Herkunft‘ benachteiligt oder bevorzugt werden. Deshalb werde die geltende Beschlusslage sich nicht ändern. [...] Der UNHCR sage schließlich selbst, dass es grundsätzlich schon möglich sei, freiwillig zurückzukehren. ‚Wir sagen: Dann ist das auch zwangsweise möglich.‘“

Die Staatssekretäre des Inneren befinden Ende März 1997, dass der ursprüngliche Zeitplan gestreckt werden müsse, aber es gebe unterschiedliche Geschwindigkeiten. Bayern und Berlin wollen am 1.4.1997 auch mit der Abschiebung von Familien beginnen.

Am 25.3.1997 gibt es die bislang größte **Massenabschiebung** von 41 Menschen aus Bayern (5 von ihnen wurden aus Berlin ‚überstellt‘). UNHCR zeigt sich „tief besorgt“ darüber, dass etwa die Hälfte der Deportierten Vertriebene aus der RS sind. Ein Sprecher des bayrischen Innenministeriums erklärt hierzu:

„Aber wir schieben ja nicht in die Srpska ab, sondern nach Sarajevo. Wo die Leute hingehen oder von ihrer Regierung untergebracht werden, ist letztlich Sache der Menschen selbst oder der bosnischen Regierung.“

In einem „**Appell gegen Abschiebung**“ (vgl. FR, 1.4.1997) fordern fünf Politiker unterschiedlicher Parteien – Bubis, Genscher (FDP), Koschnick (SPD), Schwarz-Schilling, Geißler (CDU) – eine Rückführung in „Würde und in humaner Weise“. Die Massenabschiebung von München habe diesen Anforderungen nicht entsprochen:

„Hier ist eine Grenze überschritten, die sich das den Menschenrechten verpflichtete Nachkriegsdeutschland zu Recht gesetzt hat“. Die teilweise „inhumane Praxis“ der Ausländerbehörden und die Beschlüsse der IMK müssten geändert werden: „[...] Die internationalen Verpflichtungen der BRD sowie die simple Beachtung von Mindeststandards im Umgang mit Menschen, die einen furchtbaren Krieg und Völkermord hinter sich haben, gebieten dies“.

Auch Außenminister **Kinkel** mahnt, es gehe um „Menschen, die zum Teil seit vielen Jahren bei uns leben und die wir nicht mit mechanischen Verfahren einfach über Nacht fortschicken können“.

Die Innenminister Glogowski, Wrocklage und Beckstein weigern sich im Mai 1997 wegen der Kritik Kinkels, diesen bei seiner Bosnien-Reise zu begleiten.

Am 4.4.1997 kommt es zur ersten **Massenabschiebung** von 70 AlbanerInnen (darunter sieben Familien mit 12 Kindern unter 16 Jahren) in den Kosovo, **Jugoslawien**.

Am **1.6.1997** treten **Verschärfungen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG)** in Kraft. Ab jetzt erhalten praktisch alle Flüchtlinge für drei Jahre nur noch gekürzte und eingeschränkte Sozialleistungen (im Regelfall in Sachleistungsform); medizinische Hilfe wird auf akute Schmerzzustände und unaufschiebbare Behandlungen beschränkt. Betroffen von der Gesetzesänderung sind auch Kriegsflüchtlinge mit einer Aufenthaltsbefugnis oder Duldung, ebenso Kriegstraumatisierte, Kriegsversehrte, Lageropfer usw.

### **Berlin**

Die **ersten bosnischen Kriegsflüchtlinge** werden **von Berlin aus am 13.3.1997 abgeschoben**. Innensenator Schönbohm behauptet, dass in Bosnien „jede Hand benötigt“ werde. Die Auswahl der Betroffenen ist völlig willkürlich und teilweise rechtswidrig: Unter den zur Abschiebung Auserkorenen befindet sich z.B. eine Frau, die nach dreimaligem Schlaganfall an den Rollstuhl gefesselt ist und ein über 70-jähriges Ehepaar, dem nach der Familienverbands-Regelung der Berliner Weisung eigentlich eine Duldung zugestanden hätte.

Schönbohm droht in der Presse mit Massenabschiebungen in Chartermaschinen, da es bislang zu wenige „freiwillige“ RückkehrerInnen gegeben habe.

Am 8.4.1997 werden in Berlin zwei BosnierInnen in einem Heim für kriegstraumatisierte Frauen festgenommen und in Abschiebungshaft verbracht, obwohl ihnen von der Ausländerbehörde eine Ausreisefrist bis zum 3.7.1997 eingeräumt worden war. Viele Heimmitbewohnerinnen brechen in Panik aus und verfallen in Weinkrämpfe; traumatische Erlebnisse brechen wieder auf. Im Rahmen einer **Großen Anfrage** der Bündnisgrünen im Berliner **Abgeordnetenhaus** (Anlass war u.a. der „Appell gegen Abschiebung“) verteidigt Schönbohm am 10.4.1997 Berlins Abschiebepolitik; ein Antrag, die Abschiebung bosnischer Kriegsflüchtlinge zu stoppen, wird abgelehnt.

Schönbohm wirft im April 1997 Außenminister Kinkel vor, den Innenministern in den Rücken zu fallen: „Was Kinkel jetzt macht, ist eine Mordssauerei“. Der Außenminister solle „nicht so leichtfertig und unverantwortlich schwätzen“. Kinkel hatte zuvor genauere Daten über die Herkunft der Flüchtlinge von den Ländern gefordert, um dies bei einer Rückkehrplanung berücksichtigen zu können.

**Ab Mai 1997** werden auch bosnische **Familien mit Kindern** abgeschoben. Bis auf wenige Ausnahmen (Traumatisierte, Weiterwanderer usw.) werden Duldungen in Berlin grundsätzlich nicht mehr verlängert. Die Betroffenen erhalten stattdessen eine GÜB mit vierwöchiger Ausreisefrist und die Mitteilung, dass sie abgeschoben werden, wenn keine freiwillige Ausreise erfolgt. Eine Einreise in die Schengener Staaten sei nach einer Abschiebung für lange Zeit unmöglich, wird in der Mitteilung zur Abschreckung betont.

Sozialsenatorin Hübner (CDU) behauptet, wegen der Änderungen des **AsylbLG** vom 1.6.1997 *müsse* die Sozialhilfe in Sachleistungsform gewährt werden, so dass z.B. auch eine Unterbringung von Flüchtlingen in Privatwohnungen nicht mehr in Betracht komme – dabei waren die entsprechenden Bestimmungen vom Gesetzgeber bewusst *geloockert* worden, um Kommunen eine kostengünstigere Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge zu ermöglichen. Ende August 1997 versucht die Sozialsenatorin, die Bezirke in ihrem Sinne anzuweisen, stößt jedoch auch auf

die Ablehnung von CDU-Stadträten (wegen der geschätzten Mehrkosten einer Sachmittelversorgung in Höhe von 20-50 Mio. DM)<sup>29</sup>.

Im Migrationsausschuss des Berliner Abgeordnetenhauses wird am 5.6.1997 die Oppositionsforderung nach einem Abschiebestopp erneut abgelehnt. Der flüchtlingspolitische Sprecher der SPD, Barthel, verweist zur Begründung auf das im November 1996 mit großer Mehrheit im Abgeordnetenhaus verabschiedete Grundsatzpapier, nach dem die freiwillige Rückkehr Vorrang vor Abschiebungen haben soll.

### Deutschland

Auf der **IMK vom 6.6.1997** beschließen die Innenminister, dass nicht-serbische Flüchtlinge aus der **Republika Srpska (RS)** „**im Grundsatz nachrangig**“ abgeschoben werden sollen, da ihre „Rückführung“ eine „besondere Sensibilität“ erfordere. Dieser Beschluss wird von fast allen Bundesländern in Form einer Duldungsregelung (bis Frühjahr 1998) für diese größte bosnische Flüchtlingsgruppe (ca. 60% der Gesamtzahl) umgesetzt – nicht jedoch in Bayern und Berlin. Die erstmalige Berücksichtigung der Herkunft der Flüchtlinge im Rahmen der IMK-Beschlüsse bedeutet ein Abrücken von der ursprünglichen Abschiebeplanung der Innenminister ausschließlich nach dem Familienstand.

Ende Juli 1997 sind ca. 65.000 BosnierInnen – etwa ein Fünftel der Gesamtzahl – aus Deutschland ausgereist, zumeist unter dem massiven Druck der Behörden. ‚Nur‘ 408 Menschen wurden bis zu diesem Zeitpunkt nach Bosnien abgeschoben.

Der Justizminister der bosnischen Föderation, Mato Tadic, weist auf die enormen politischen und ökonomischen Probleme seines Landes hin und wendet sich gegen das Vorgehen der deutschen Innenminister.

Das **Bundesverwaltungsgericht** erklärt Ende September 1997 in einem Grundsatzurteil die jahrelange Praxis der Ausländerbehörden, insbesondere in Berlin und Bayern, bei tatsächlichen Abschiebungshindernissen nur „Grenzübertrittsbescheinigungen“ statt Duldungen zu erteilen, für rechtswidrig – und gibt somit der 35. Kammer am Berliner Verwaltungsgericht in dieser jahrelang umstrittenen Frage Recht.

### Berlin

Der **IMK**-Beschluss vom **6.6.1997** wird in Berlin nicht ernsthaft umgesetzt: Die „besondere Sorgfalt“ bei Abschiebungen von Vertriebenen aus der RS beschränkt sich hier auf eine *zweite Nachfrage* auf Rücknahme bei der Außenstelle der bosnischen Botschaft – erhält die Berliner Ausländerbehörde zweimal keine Antwort (dies ist wegen der Überlastung der Botschaft der Regelfall!), können auch Vertriebene aus der RS abgeschoben werden. Worin die „grundsätzliche Nachrangigkeit“ der Abschiebung dieser Menschen bestehen soll, wird nicht ersichtlich.

Der Leiter der Außenstelle der bosnischen Botschaft in Berlin, Mirza **Husic**, gibt im August 1997 bekannt, dass auch er im Februar des Jahres von der Berliner Ausländerbehörde zur Ausreise aufgefordert worden war! Er hält sein Schicksal für vergleichbar mit dem der in Berlin lebenden Kriegsflüchtlinge. Die Außenstelle in Berlin erhalte seinen Angaben zufolge täglich bis zu 150 Rücknahmeersuchen von der Ausländerbehörde: „Es überschreitet unsere Kapazitäten“. Mehr als zwei Drittel der Anfragen bezögen sich auf vertriebene BewohnerInnen aus der Republika Srpska (MoPo, 29.8.1997).

Die Ausländerbeauftragte Berlins, Barbara **John** (CDU), nennt die Bestimmung des **Asylbewerberleistungsgesetzes** (AsylbLG), nach der auch Personen, die nicht abgeschoben werden

---

<sup>29</sup> Für AsylbewerberInnen wurde der Einkauf mit einer ‚Chipkarte‘ in zwei speziellen ‚Magazin-Läden‘ zur Pflicht. Das Berliner Verwaltungsgericht bezeichnete diese Form der Zwangsversorgung zunächst als rechtswidrig, das Oberverwaltungsgericht Berlin hob diese Entscheidung jedoch wieder auf.

können, Anspruch auf (gekürzte) Sozialleistungen haben, eine Aufforderung zum Missbrauch: „Das ist ein hausgemachtes Problem des Gesetzgebers“, „kriminelle Schlepperbanden“ machten sich diese Regelung zunutze (Tagesspiegel vom 6.7.1997).

Hintergrund dieser Äußerung ist die steigende Zahl von Flüchtlingen aus Serbien / Montenegro (zumeist AlbanerInnen aus dem Kosovo) in Berlin, die keinen Asylantrag stellen, sondern sich direkt auf Abschiebungshindernisse nach dem AuslG berufen.

Im August 1997 entspricht der Berliner Senat der Anregung der Ausländerbeauftragten und fordert die Bundesregierung auf, einen totalen Sozialleistungsausschluss für Flüchtlinge unter bestimmten Bedingungen zu ermöglichen.

Bundesweit sind **bis zum August 1997 etwa 1.800 Menschen in die BR Jugoslawien abgeschoben worden**; von den ca. 7.000 in Berlin lebenden jugoslawischen Flüchtlingen ist hiervon bislang noch niemand betroffen, da es ‚bürokratische Anlaufschwierigkeiten‘ gibt (im Dezember 1997 kommt es von Berlin aus zu ersten Abschiebungen nach Jugoslawien).

Bis September 1997 haben ca. 14% (5.000) der Kriegsflüchtlinge aus Bosnien Berlin verlassen. 11.668 Rechtsschutzverfahren von ex-jugoslawischen Bürgerkriegsflüchtlingen sind beim völlig überlasteten Berliner Verwaltungsgericht anhängig (zumeist wegen rechtswidrig verweigerter Duldungen).

Im Dezember 1997 soll erstmals eine Familie mit Kindern aus der Republika Srpska von Berlin aus abgeschoben werden, doch wird dies vom Berliner Verwaltungsgericht verhindert.

Sozialsenatorin **Hübner** (CDU) kündigt eine **Bundesrats-Gesetzesinitiative** des Berliner Senats (mit Billigung der SPD) an, nach der von ihr so genannte ‚illegale‘ Flüchtlinge ohne Duldung keinen Anspruch auf Sozialleistungen mehr haben sollen. Eine Unterstützung in Ausnahmefällen solle sich darauf beschränken, „den einzelnen nicht verhungern zu lassen“ (taz, 10.9.1997).

Die Ausländerbeauftragte **John** reagiert auf das **Bundesverwaltungsgerichts-Grundsatzurteil** zur rechtswidrigen (Nicht-) Duldungspraxis der Berliner Ausländerbehörde mit der Forderung: „Die Gesetze müssen geändert werden“ (taz, 26.9.1997). Es könne nicht sein, dass Ausländer ihrer Pflicht zur Ausreise nicht nachkommen, weiterhin aber Sozialhilfe in Anspruch nehmen können.

Auch Bürgermeister Eberhard **Diepgen** (CDU) fordert anschließend eine **Gesetzesänderung**, nach der Menschen, die angeblich freiwillig ausreisen können, keine Duldung mehr erhalten sollen. Erst ab Januar 1998 setzt die Berliner Ausländerbehörde das Grundsatzurteil des BVerwG langsam um.

Innensenator **Schönbohm** fordert eine Bundesrats-Gesetzesinitiative, nach der „ausreisepflichtigen Ausländern“ jegliche soziale Unterstützung verwehrt werden soll; in Berlin seien dies allein 42.000 Personen (darunter 24.000 BosnierInnen, 7.200 JugoslawInnen, 1.500 VietnamesInnen). Die Ausländerbeauftragte John unterstützt diese Überlegungen.

Am **6.2.1998** beschließt der **Bundesrat** die Berliner Gesetzesinitiative, die zuvor von den Bundesländern Bayern, Niedersachsen und Baden-Württemberg noch einmal erheblich verschärft worden war. Die rot-grün-regierten Bundesländer enthalten sich, das Land Berlin stimmt zu, obwohl tags zuvor das Berliner Abgeordnetenhaus den Senat mit Mehrheit aufgefordert hatte, dies nicht zu tun. Nahezu allen ca. 250.000 **de-facto-Flüchtlingen** in Deutschland droht nach diesem Gesetzentwurf der **Entzug jeglicher sozialer Unterstützung**.

Die am **1.11.1998** in Kraft tretende **Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes** (§ 1 a AsylbLG) beinhaltet – nach breiten gesellschaftlichen Protesten gegen die beschlossene Bundesratsinitiative – die Möglichkeit von *Leistungskürzungen* in Fällen eines *offensichtlichen* ‚Leistungsmissbrauchs‘.

In Berlin wird diese Bestimmung als Regelung zur Leistungseinstellung umgedeutet – mit Zustimmung der Berliner Verwaltungsgerichtsbarkeit. Betroffen sind vor allem albanische Flüchtlinge aus der Kriegsregion des Kosovo, denen in zahlreichen Berliner Bezirken pauschal unterstellt wird, sie seien nur nach Berlin gekommen, um hier Sozialhilfe zu beziehen.

### Nachtrag zum Kosovo

Im **Kosovo** eskaliert die ohnehin angespannte Situation. Im März 1998 geht die so genannte „Untergrundorganisation Befreiungsarmee des Kosovo (**UCK**)“ vermehrt zu bewaffneten Anschlägen auf serbische Polizeieinrichtungen über. Anfang Juni 1998 werden von der UCK alle männlichen albanischen Bewohner des Kosovo zwischen 18 und 55 Jahren zum bewaffneten Kampf für die „Unabhängigkeit“ des Kosovo aufgerufen. Die militärische Option der UCK gewinnt innerhalb der Bevölkerung Zulauf gegenüber der bislang gewaltfreien Linie des inoffiziellen Kosovo-Präsidenten **Rugova**. Viele junge Kosovo-Albaner lassen sich an der Waffe ausbilden.

Serbische Sonderpolizeikräfte gehen zum Teil äußerst brutal gegen die – aus ihrer Sicht – „separatistischen Terroristen“ der UCK vor: Mit Artillerie und Panzern werden im Kampf gegen die „Terroristen“ Dörfer in Brand geschossen; auch Zivilisten werden misshandelt und ermordet (vgl. nur FR, 12.3.1998). Dutzende serbische Polizisten, die sich weigern, in den Kosovo zu gehen, werden entlassen. Die Bundesarmee hält sich zunächst zurück (Montenegro verweigert den Einsatz seiner Soldaten im Kosovo). Viele Menschen fliehen vor der Gewalt; irren ziellos in den Wäldern umher und suchen Zuflucht bei Verwandten im Kosovo, zunehmend aber auch im benachbarten, bettelarmen Albanien, in Montenegro, Mazedonien und sogar in Bosnien.

Trotz der Gewalteskalation im Kosovo schiebt Bayern am 4.3.1998 77 kosovo-albanische Flüchtlinge nach Jugoslawien ab (Bayern hat zu diesem Zeitpunkt ca. 2.000 von insgesamt 25.000 in Bayern lebenden Kosovo-Albanern abgeschoben, allein 1.000 seit Januar 1998). Innenminister Beckstein (CSU) ‚protestiert‘ anschließend dagegen, dass die Flüchtlinge von der jugoslawischen Fluggesellschaft *direkt* in den Kosovo (nach Pristina) und nicht – wie vereinbart – nach Belgrad gebracht worden waren.

Die Forderung von UNHCR, Pro Asyl und amnesty international nach einem **Abschiebestopp** für Kosovo-AlbanerInnen lehnt das Bundesinnenministerium mit der Begründung ab, dass Abschiebungen immer in (Gesamt-) Staaten, und nicht in bestimmte Regionen, vorgenommen würden – die „Unruhen“ seien jedoch auf ein eng eingegrenztes Gebiet in Jugoslawien beschränkt.

Einige SPD-regierte Bundesländer wollen Abschiebungen von Kosovo-AlbanerInnen zumindest für zunächst ein bis zwei Wochen aussetzen. Dies wird von Innenminister Kanther mit der Bemerkung kritisiert, im Ausland könne so der Eindruck entstehen, Flüchtlinge sollten illegal nach Deutschland einreisen und würden es dann schon irgendwie schaffen, hier zu bleiben (vgl. FR vom 12.3.1998)<sup>30</sup>.

Wilfried Penner von der SPD, Vorsitzender des Bundestags-Innenausschusses, fordert daraufhin eine bundeseinheitliche Linie, da andernfalls Länder, die nicht abschöben, zu „Zufluchtsstätten“ würden. Einen Tag später stellt der Vorsitzende der IMK, Walter Zuber (SPD), fest, dass die Auseinandersetzungen im Kosovo seit einigen Tagen (bis auf kleinere Schießereien) beendet seien, so dass ein Abschiebestopp nicht in Betracht komme.

Wiederum einen Tag später wird bekannt, dass der 70-jährige Kosovo-Albaner Mohamed Islami zweieinhalb Monate nach seiner Abschiebung aus Deutschland bei einer ‚Strafaktion‘ der serbischen Polizei (einem ‚Massaker‘ – je nach Lesart) am 28.2.1998 als „mutmaßlicher Terrorist“ getötet wurde; die Angaben werden vom Auswärtigen Amt bestätigt (vgl. Berliner Zeitung 14./15.3.1998 und FR, 17.3.1998). Der Sohn des Getöteten berichtet, dass sein Vater entgegen

<sup>30</sup> Später (vgl. SZ vom 6.6.1998) lehnt Kanther einen Abschiebestopp mit der Bemerkung ab, „die internationale Völkerfamilie [habe] dafür zu sorgen, dass die Kosovo-Albaner in ihrem Land bleiben“ können.

einer bayrisch-jugoslawischen Vereinbarung zu einem jugoslawischen Militärflughafen ausgeflogen worden sei, wo man den kranken, alten Mann stundenlang verhört und geschlagen habe. Auch amnesty international berichtet, dass Kosovo-Albaner immer wieder gegen ihren Willen nach einer Abschiebung nach Jugoslawien in den Kosovo weiter transportiert würden. Dieses Schicksal droht auch dem Sohn des Ermordeten und seiner Familie, die in Bayern leben, denn die Länder Bayern, Niedersachsen, Baden-Württemberg und Sachsen (später auch Nordrhein-Westfalen) halten ausdrücklich an Abschiebungen fest – es gebe „inländische Fluchtalternativen“ in Jugoslawien.

Unter den Opfern des ‚Polizeieinsatzes‘ vom 28.2.1998 befand sich noch ein weiterer in Deutschland abgelehnter Asylbewerber, Bequir Sejdiu. Im Januar 1997 musste er die Bundesrepublik verlassen, nachdem sein Asylantrag abgelehnt und ihm die Abschiebung angedroht worden war. Der in Deutschland lebende Bruder des Ermordeten, Shaqir Sejdiu, berichtet (vgl. FR vom 25.3.1998), dass nicht nur Bequir, sondern auch noch drei weitere seiner Brüder erschossen worden seien. Auch ein Cousin der Brüder, der seit 25 Jahren in Deutschland lebte und nur zu Besuch in Qirez war, sei von vier Kugeln verwundet worden; seine beiden Söhne seien verstümmelt und dann ermordet worden, seine hochschwängere Schwiegertochter sei von serbischen Sicherheitskräften mit einem Schuss ins Gesicht getötet worden.

Am 15.4.1998 werden 72 weitere Kosovo-Albaner von Bayern aus abgeschoben und nach Pristina gebracht!

Veton Surroi aus dem Beratergremium von Ibrahim Rugova berichtet, dass viele der Abgeschobenen „Besuch“ von serbischen Sicherheitskräften erhielten, da diese der Annahme seien, die UCK werde von der Emigrantengemeinschaft gesteuert und finanziert. Die Abschiebungen aus Deutschland kann er deswegen „einfach nicht mehr verstehen. [...] Die Leute kommen in eine Situation zurück, die schlimmer ist, als sie bei ihrer Flucht war“, sagt er der Frankfurter Rundschau (vom 5.5.1998).

Bundesaußenminister Kinkel lehnt die US-Forderung nach dem Entzug der Landrechte jugoslawischer Fluggesellschaften mit folgender Begründung ab: „Dann werden unsere wöchentlichen Rückführungen nicht mehr möglich sein“; im Falle eines Krieges wären die Deutschen (!) wegen der weiteren Flüchtlingsaufnahme „Leidtragende“ (FR, 3.5.1998).

Der Mühlheimer Friedensrat berichtet laut SZ vom 6.6.1998 erneut von einem jungen Kosovo-Albaner, der nach seiner Abschiebung aus dem badischen Neuenburg von serbischen Einheiten getötet worden sei.

Der Regierende Bürgermeister Berlins, Diepgen (CDU), erklärt angesichts der Ereignisse im Kosovo, dass die Aufnahmekapazitäten der Stadt erschöpft seien; er fordert zugleich schärfere Grenzkontrollen durch den BGS. Senatssprecher Butz rechtfertigt diese Forderung Diepgens im Info-Radio (8.8.1998) damit, dass die Kriegsflüchtlinge zurück müssten, um ihr Land wieder aufzubauen und dort Frieden zu stiften<sup>31</sup>.

An dieser Stelle breche ich die chronologische Schilderung der Ereignisse ab – die weitere Eskalation der Auseinandersetzungen im Kosovo, die kriegerische Intervention der NATO im Frühjahr 1999 und die sich anschließenden gewaltsamen Vertreibungen der nicht-albanischen Bevölkerung aus dem Kosovo bleiben somit außer Betracht; ebenso das Übergreifen des bewaffneten albanischen Separatismus auf Mazedonien und die gewaltsamen Konflikte dort, vor allem im Jahr 2001.

---

<sup>31</sup> Dabei blieb unklar, ob Butz bosnische Flüchtlinge mit Flüchtlingen aus dem Kosovo verwechselte, denn trotz einer Nachfrage des Moderators, was dies in Bezug auf kosovo-albanische Flüchtlinge konkret heißen sollte, blieb Butz eine Antwort schuldig.

### **Bewertung**

Die chronologische Parallel-Darstellung der Entwicklung sollte vor allem zeigen, wie unangemessen die deutsche bzw. die Berliner Flüchtlingspolitik in sachlicher und inhaltlicher Hinsicht war. Zu keinem Zeitpunkt war diese von den tatsächlichen Möglichkeiten zur Rückkehr der Flüchtlinge geleitet, sondern sie wurde stets dominiert von den Abschiebungsvorgaben der deutschen Innenminister, die sich auch gegen internationale Empfehlungen stellten und dabei dem vom Daytoner Vertragswerk zur Rückkehrplanung berufenen UNHCR die ‚kalte Schulter‘ zeigten.

Die populistisch begründeten Motive der Innenminister, etwa die „Verhinderung einer Einwanderung durch die Hintertür“ und die pauschale Unterstellung eines ‚Sozialleistungsmissbrauchs‘ der Flüchtlinge sowie die ungedulden und voreiligen Abschiebungsplanungen auf der Grundlage falscher oder manipulierter Darstellungen wären als generelle Merkmale bundesdeutscher Flüchtlingspolitik problemlos auch auf den Umgang mit anderen Flüchtlingsgruppen, etwa aus dem Irak oder aus Afghanistan, übertragbar.

## Grundsätzliches zum Krieg

An dieser Stelle will ich noch einige grundsätzliche Anmerkungen zum Krieg im ehemaligen Jugoslawien und zur Wahrnehmung und Rezeption desselben in Deutschland machen.

1. In der Frage, ob es sich bei den Konflikten im ehemaligen Jugoslawien um *inner-* oder *zwischen-*staatliche Auseinandersetzungen handelte, stimme ich Maire-Janine Calic (1995, 215) zu, die – in Bezug auf Bosnien-Herzegowina – feststellt, dass „[...] der Krieg gleichzeitig die Merkmale beider Konfliktformen“ aufwies. Militärische Auseinandersetzungen fanden zwar überwiegend zwischen Gruppierungen der formal gleichen (nämlich bosnischen) Staatsangehörigkeit statt: ein Merkmal von Bürgerkriegen. Zugleich waren jedoch auch formell von Bosnien unabhängige Staaten (Kroatien, Serbien / Montenegro) in die Kämpfe involviert: durch logistische und finanzielle Unterstützung, durch den Einsatz von Truppen und die ‚Bereitstellung‘ von Soldaten und schließlich durch die Vorgabe der Ideologie und der Kriegsziele.

Infolge der internationalen diplomatischen Anerkennung der secessionistischen Teilrepubliken Jugoslawiens und der Entsendung von UN-Truppen wurde der Konflikt zudem rasch internationalisiert, die secessionistischen Gruppierungen sahen in der *Internationalisierung des Konflikts* auch ihre stärkste ‚Waffe‘. Sowohl die ‚westliche Hemisphäre‘ (die USA, die Länder der EU) als auch die ‚islamische Welt‘ (Saudi-Arabien u.a.) waren durch Waffenlieferungen, Informationsbeschaffung, Ausbildung und Söldnertruppen am bosnischen Krieg beteiligt. 1995 wurde die NATO zur aktiv kämpfenden Kriegspartei.

Die Balkan-Kriege der 90er Jahre waren auch ein schmerzlicher Ausdruck des Versagens der üblichen internationalen Politik, die im Wesentlichen eine diplomatisch flankierte Militärpolitik ist, und des Fehlens einer alternativen, präventiven Friedenspolitik.

Die Vision einer von US-Präsident Bush I. nach Beendigung des Kalten Krieges in Aussicht gestellten „Friedensdividende“ zersprang nach einem kurzen historischen Moment in Bosnien-Herzegowina für alle Welt sichtbar in kleinste Realitätensplitter: Der ‚Sieg‘ des westlichen Modells von Demokratie und Kapitalismus zog also keinesfalls ‚naturnotwendig‘ eine ökonomisch prosperierende und politisch befriedete Welt nach sich, wie es in propagandistisch-euphorischer Stimmung nach dem Ende des Staatssozialismus häufig suggeriert worden war. Die ‚Sieger‘ des Kalten Krieges unterließen jegliche Anstrengung, die bestehende militär-dominierte ‚Sicherheitsarchitektur‘ zu ersetzen durch Strategien einer langfristigen Kriegsverhinderung und Konfliktschlichtung unter der Schirmherrschaft international legitimierter Organisationen – etwa der UN oder der OSZE. Ganz im Gegensatz zum eigentlich Erforderlichen wurden sogar die bestehenden supranationalen Institutionen, insbesondere die Vereinten Nationen, zum Zwecke der Legitimierung und Durchsetzung einseitig hegemonial definierter Interessen instrumentalisiert und entwertet. Die (nicht nur) zur Konfliktvorbeugung dringend gebotene Umverteilung des Reichtums und der Verwirklichungsmöglichkeiten in der Welt unterblieb systematisch.

Das Versagen der europäischen Politik in Bezug auf Bosnien und Herzegowina hatte zwei Dimensionen:

Zum einen war das ‚Containement‘- bzw. das militärische ‚Friedenserzwingungs‘-Konzept der ‚internationalen Gemeinschaft‘ von Beginn an ineffektiv und von zahlreichen internen Widersprüchen und Halbherzigkeiten geprägt. Das Projekt einer „gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik“ im Rahmen der EU (GASP) entpuppte sich am konkreten Beispiel Bosniens in Anbetracht der höchst unterschiedlichen Motivlagen und Interessen der europäischen Nationen als Illusion<sup>32</sup>. Da auf dem Balkan vergleichsweise untergeordnete wirtschaftliche oder

<sup>32</sup> Die Frankfurter Rundschau mokierte sich noch am 23.2.1998 darüber, dass die allmonatliche Zusammenkunft der Außenminister der Europäischen Union wohl zu Recht „Allgemeiner Rat“ genannt würde: „Die ‚Gemeinsame Außenpolitik‘ der Union ist eine ungeheuer wichtige Sache, es darf nur nicht um einen konkreten Fall gehen“. Die

strategische Interessen auf dem Spiel standen, hatte die Debatte um das richtige Eingreifen in das Geschehen weitgehend „symbolischen Charakter“ und war von innenpolitischen Gesichtspunkten bestimmt (so jedenfalls: Calic 1995, 227).

Zum zweiten scheiterte auch die Idee einer gemeinsamen EU-Flüchtlings- und Aufnahmepolitik. Selbst in Anbetracht der größten Flüchtlingsbewegung in Europa seit 40 Jahren kam dieses Projekt über das Stadium unverbindlicher Resolutionen nicht hinaus. Dabei hätte sich ein gemeinsames europäisches Vorgehen geradezu aufgedrängt (einheitliche Kriterien über Umfang und Dauer des Schutzes usw.), genauso wie eine gleichmäßige ‚Verteilung der Verantwortung‘ zur Aufnahme und Versorgung der Flüchtlinge<sup>33</sup>. In der europäischen Realität vollzog sich dann die übliche nationalfixierte Abschottungspolitik der einzelnen Länder gegenüber den Schutz Suchenden.

Das wiedervereinigte, ‚souverän‘ gewordene Deutschland nutzte die Balkan-Kriege, um ein eigenes außenpolitisches ‚Profil‘ zu entwickeln und sich nationalstaatlich zu ‚emanzipieren‘ bzw. um eine Führungsrolle innerhalb der europäischen Mächte einzunehmen (vgl. Calic 1995, 228). Die Bilder aus Bosnien wurden regierungsamtlich dazu benutzt, um eine Bereitschaft und Akzeptanz innerhalb der deutschen Bevölkerung für Auslandseinsätze der Bundeswehr herzustellen und um sich von der bundesrepublikanischen Maxime der militärischen Selbstbescheidung lösen zu können. Der humanitäre Anlass half, die strategischen Ziele einer militärischen Absicherung der politischen und wirtschaftlichen Interessen der BRD weltweit zu verbergen (bereits in den „Verteidigungspolitischen Richtlinien“ vom 26.11.1992 wurde die „Aufrechterhaltung des freien Welthandels und des ungehinderten Zugangs zu Märkten und Rohstoffen in aller Welt“ als neue Aufgabe der Bundeswehr umschrieben; vgl. Konkret 8/98, 18)<sup>34</sup>.

Die von der deutschen Regierung im Alleingang und gegen alle Widerstände der europäischen Nachbarstaaten forcierte Anerkennungspolitik gegenüber dem zerfallenden Jugoslawien war unbedacht, inkonsequent und konfliktverschärfend. Den abtrünnigen Republiken ein Selbstbestimmungs- und Sezessionsrecht einzuräumen war insbesondere hinsichtlich der demokratischen-menschenrechtlich in keiner Weise gefestigten Teilstaaten Kroatien und Bosnien höchst problematisch, zumal ihre ‚bunt‘ gemischte Bevölkerungszusammensetzung dafür sorgte, dass deren Minderheiten (mit dem gleichen ‚Recht‘) ihrerseits eine Sezession beanspruchten – der spätere Ausbruch der kriegerischen Auseinandersetzungen in Bosnien war vor diesem Hintergrund geradezu zwangsläufig und vorhersehbar. Die Anerkennung Kroatiens und Bosniens widersprach auch den selbst gewählten OSZE-Kriterien und den Ratschlägen der eigens eingesetzten EU-Schiedskommission. Das einseitige Vorpreschen Deutschlands ist deswegen nicht zuletzt vom US-Außenministerium als schwerwiegendes Eskalationsmoment im Balkankonflikt kritisiert worden (vgl. Beham 1996, 213; Calic 1995, 38, 225, 232).

2. Die Sonderrolle der bundesdeutschen Außenpolitik war auch auf die besondere Wahrnehmung des Krieges in Deutschland zurückzuführen. Dem ehemaligen Botschafter Deutschlands in Belgrad, Horst Grabert, zufolge (vgl. Beham 1996, 212) war die Anerkennungspolitik Genschers das Resultat eines „Zangengriffs“ in der deutschen Öffentlichkeit: zwischen publizistischen EinpeitscherInnen, die ein militärisches Eingreifen zur Verhinderung eines „Genozids“ forder-

---

Formierung einer militärischen EU-Interventionstruppe und gemeinsamer außenpolitischer Zielsetzungen nahm dann vor allem ab 2003/04 konkrete Gestalt an.

<sup>33</sup> Deutschland hat stets auf die hohe Zahl der aufgenommenen Kriegsflüchtlinge verwiesen, obwohl andere Länder – anteilmäßig zu ihrer Bevölkerung – weitaus mehr oder vergleichbar so viele bosnische Kriegsflüchtlinge aufgenommen hatten (Österreich und Schweden mehr als bzw. fast doppelt so viele, Dänemark, Norwegen und die Schweiz in etwa gleich viele; vgl. Oschlies 1997, 89 ff, Hohlfeld 1997, 40). Bei der ‚Verteilung der Verantwortung‘ sollten übrigens nicht Menschen wahllos und gegen ihren Willen über Europa verteilt werden, sondern es könnte ein europäischer Flüchtlingsfonds zum ‚Lastenausgleich‘ geschaffen werden, in den alle Länder entsprechend ihres Vermögens einzahlen. Von solchen Konzepten war die EU allerdings auch im Jahre 2005 noch weit entfernt.

<sup>34</sup> Insofern ‚konsequent‘ war die spätere aktive Beteiligung deutscher Soldaten am völkerrechtswidrigen Angriffskrieg gegen Jugoslawien unter rot-grüner Regierung im Jahre 1999.

ten, und gesinnungseth(n)ischen PolitikerInnen, die das „Selbstbestimmungsrecht der Völker“ glorifizierten.

So entwarf der in Deutschland inflationär gebrauchte, geradezu aufwieglerische Begriff vom „Völkergefängnis Jugoslawiens“ ein Zerrbild der tatsächlichen Verhältnisse, das fatalerweise dem Ungeist und den Kriegszielen der nationalistischen Cliquen in Jugoslawien entsprach. Die in diesem Begriff enthaltene Unterstellung, dass die BewohnerInnen Jugoslawiens durch die kommunistischen Machthaber ‚gezwungen‘ worden seien, quasi ‚widernatürlich‘ miteinander zu leben, ist nicht nur eine Lüge (vgl. z.B. Calic 1995, 54), sondern darüber hinaus die geistige Einstimmung in die Praxis der ‚ethnischen Säuberungen‘: Denn in einem solchen neo-rassistischen Konzept von vermeintlich ‚sauber‘ zu trennenden und zu separierenden „Völkern“, die angeblich nur ‚unter sich‘ und strikt voneinander getrennt in ‚Frieden‘ leben können, ist die notfalls auch gewaltsame Separierung und Ausstoßung der ‚Unpassenden‘ eine zwangsläufige Folge<sup>35</sup>.

Es ist vielmehr so, dass die Frage der Herkunft, der Religion usw. eines Menschen im ‚multi-ethnischen‘ Jugoslawien im Laufe der Jahrzehnte immer nebensächlicher wurde und auch in der Wahrnehmung und im Bewusstsein der jugoslawischen Bevölkerung weitgehend keine Bedeutung mehr hatte – dies gilt vor allem für Bosnien, wo das multi-konfessionelle Zusammenleben über Jahrhunderte gewachsen war<sup>36</sup>.

Svein Monnesland erklärt deshalb in *Land ohne Wiederkehr*, „dass nicht stimmt, womit viele argumentieren, nämlich, dass es immer ethnische Konflikte auf dem Balkan gegeben hat. Ganz im Gegenteil, eine wichtige Eigenschaft der Balkan-Tradition ist die Tatsache, dass Völker mit verschiedener Religion und Kultur friedlich nebeneinander gelebt haben“ (zit. nach: Tagesspiegel vom 11.8.1997; „Nüchterne Gerechtigkeit“).

Bereits am Anfang des 20. Jahrhunderts führte ein dem Balkan aufgezwungenes nationalistisches Konzept zu Vertreibungen unvorstellbaren Ausmaßes. Die potenziell gewalttätige Eigendynamik des homogenen europäischen Nationalstaatenkonzepts brachte (nicht nur über den Balkan) Blut und Verderben mit sich:

„Das gleiche Prinzip nationaler Identität erklärt auch die enormen Bevölkerungswanderungen, die vor und nach dem Ersten Weltkrieg auf dem Balkan stattfanden. Hier wurde die Verflechtung der Sprachen, Bräuche und Völker, die jahrhundertlang das Band und den Reichtum der lokalen Gesellschaften ausmachten, im Namen eines höheren Prinzips zerrissen, demzufolge einem ‚Volk‘ ein nationales Territorium entsprechen muss“ (Noiriel 1994, 82)

Der in Bosnien praktizierte islamische Glaube hatte bis Anfang der 90er Jahre *nichts* mit traditionellen oder gar islamistischen Konzepten gemein. Oschlies (1997, 161) hebt hervor, dass der „bosnische Islam [...] das weitgehende Gegenteil von jedem islamischen Fundamentalismus“ war, der sich z.B. durchaus vertrug mit dem Genuss von Schweinefleisch und Alkohol oder mit einem Gebet in einer orthodoxen oder katholischen Kirche oder in einer Synagoge. „Bosnischer Islam ist in Wahrheit eine recht charmante Mischung aus vielen parareligiösen Äußerlichkeiten, die ob ihrer identitätsstiftenden Wirkung beibehalten werden, nachdem sie im rein religiösen Sinne nie eine große Rolle spielten“ (ebd.).

<sup>35</sup> Im neo-rassistischen oder auch kulturalistischen Diskurs wird vordergründig nicht mehr die hierarchische Ungleichheit und Unterordnung verschiedener „Rassen“ postuliert, sondern es wird ‚nur noch‘ die „Entmischung“ der verschiedenen „Kulturen“ gefordert, die „gleichberechtigt“ nebeneinander leben sollen (vgl. nur: Baumann 1993 a, 526 ff).

Stellvertretend für einen solchen kulturalistischen Diskurs sei hier Heinrich Lummer (1992, 190) zitiert: „Ein konfliktfreies Zusammenleben verschiedener Ethnien in einem Staat ist meist nur dann möglich, wenn jede Volksgruppe ihr eigenes Gebiet hat, auf dem sie von Bevormundung durch eine andere Volksgruppe frei ist.“

<sup>36</sup> Für diese Einschätzung (vgl. Calic 1995, 44) sprechen zahlreiche sozialwissenschaftliche Daten: So nahm die Zahl derer, die sich ‚übernational‘ als „JugoslawInnen“ bezeichneten, stetig zu (1991 etwa 5,5%; Oschlies 1997, 79), ebenso die Zahl „gemischt-nationaler“ Ehen, Familien und Kinder (vgl. Calic 1995, 43). Ende 1991 äußerten in einer Befragung z.B. nur 10% der BosnierInnen, dass „die Nationalität ein wichtiges Kriterium für eine Freundschaft sei“ (vgl. Calic 1995, 56 f).

Diese liberale religiöse Einstellung der bosnischen Muslime wurde dann allerdings von islamisch-nationalistischen Strömungen in der SDA (für die Izetbegovic stand) in eine Nationalstaaten-begründende religiöse Ideologie und Praxis umgewandelt<sup>37</sup>.

Die kroatischen Führer propagierten demgegenüber die (exklusive) Zugehörigkeit der kroatischen Nation zum ‚christlichen Abendland‘ und zur ‚westlichen Zivilisation‘. Serbische Ideologen wiederum stilisierten eine Opfer-Rolle des serbischen Volkes in Form einer ‚Blut- und Boden‘-Mythologie zum Zwecke der Nationenbildung.

Alle drei nationalistischen Parteien zerlegten die von allen jugoslawischen StaatsbürgerInnen gesprochene serbo-kroatische Sprache zur Herausbildung einer eigenen nationalen ‚Identität‘ in exklusive Sprachen (ins ‚Bosnische‘, ‚Kroatische‘ und ‚Serbische‘), indem sie vermeintlich oder tatsächlich ‚typisch‘ muslimische, serbische oder kroatische Wörter schufen oder sammelten, verbreiteten und in jeweils eigenen Wörter- und Schulbüchern zusammenfassten<sup>38</sup>.

Die nationalistischen PolitikerInnen in Jugoslawien konnten bei ihrem Versuch der Ethnisierung gesellschaftlicher Konflikte an tief sitzende Vorurteile und eine teilweise unbewältigte Vergangenheit anknüpfen, die bewusst instrumentalisiert wurden (vgl. Calic 1995 49 ff). Alte nationalistische Feindbilder und traumatische Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges wurden von nationalistischen Ideologen zur ‚Erhöhung‘ der eigenen und zur Dämonisierung der anderen Nationalitätengruppe/n genutzt.

Neben der jüdischen Bevölkerung und den Roma wurde im Zweiten Weltkrieg vor allem die serbische Bevölkerung Opfer des nationalsozialistischen ‚Säuberungswahns‘. Dabei kooperierte der radikalfaschistische kroatische Ustascha-Staat unter Ante Pavelic mit Nazi-Deutschland, bosnische Muslime und Albaner bildeten eigene Waffen-SS-Einheiten. Nationalistische serbische Tschetnik-Einheiten begingen ihrerseits grausame Verbrechen an der muslimischen und kroatischen Zivilbevölkerung. Die kommunistischen Partisanen unter der Führung Titos schließlich befreiten das Land von der faschistischen Herrschaft, nahmen aber ihrerseits ‚Vergeltungsaktionen‘ vor.

Der ‚Gründungsmythos‘ Jugoslawiens einer ‚multiethnischen Volksbefreiungsbewegung‘ war vor diesem historischen Hintergrund bewusst gegen den Nationalismus und Völkerhass gerichtet, dem auf dem Gebiet Jugoslawiens im Zweiten Weltkrieg etwa 1 Mio. Menschen zum Opfer fielen, hierunter ca. 500.000 SerbInnen, 200.000 KroatInnen und 100.000 MuslimInnen (vgl. Calic 1995, 54). Zugleich basierte er auf dem Beschweigen und der Verdrängung unzähliger Verbrechen, so dass nationalistische Kräfte diese unbewältigte ‚Last der Vergangenheit‘ später für ihre Zwecke wiederbeleben konnten, so die These von Calic (ebd.).

In einer Reportage der FR vom 14.2.1998 wurde der Vorgang der gewaltsamen Identitäten- und Nationenbildung in Jugoslawien so präzise und knapp wie nur irgend möglich benannt, indem eine 24-jährige Frau aus Srebrenik wie folgt beschrieben wurde: „Sie ist Bosniakin, das hat sie nicht gewusst, bis der Krieg kam und das Wort erfand“.

Eine von mir in Berlin interviewte Bewohnerin Sarajevos beschrieb eindrucksvoll, was ich auch von vielen anderen Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien weiß:

„Ich kann nicht sagen, dass ich irgendwohin zugehöre. Ich kenne nur meine Heimat, und die erstreckt sich von oben, Trigolov in Slowenien, bis unten, Gigerija in Mazedonien, das ist das einzige. Ich liebe den Ort, wo ich geboren bin; auch die Städte, die ich kannte, habe ich geliebt (Sarajevo, Zagreb, Hvar). Aber die Grenzen zwischen den Republiken habe ich nie wahrgenommen und es war auch nicht wichtig für mich. Das einzige was ich kannte, war meine Heimat Jugoslawien. Und ich fühle mich - und so habe ich auch während des ganzen Krieges empfunden - als würden mir Organe aus meinem Körper entnommen, als ob man mir langsam meine Organe wegnimmt, weil ich liebe mein Jugoslawien, so wie es war. Wo ich hingehöre oder dazugehöre, weiß ich nicht.“

Vera Gaserow hielt in einem Artikel für die taz vom 5.2.1994 auf der Grundlage von Gesprächen mit dem AWO-Frauenladen in Berlin-Neukölln fest:

„Viele Flüchtlinge legen überhaupt keinen Wert darauf, welcher Nationalität sie angehören. Einigen wurde die ethnische Zugehörigkeit erst bewusst, als sie an der Grenze Pass oder Geburtsurkunde vorzeigen mussten. Viele bezeichnen sich auch heute noch als Jugoslawinnen oder Bosnierinnen, doch nun sollen sie sich als Serbinnen, Kroatinnen oder Muslime fühlen – so wollen es die Behörden, und so wollen es oft auch die schon länger in Deutschland lebenden Verwandten.“

<sup>37</sup> Der bosnische Ex-Premierminister Haris Silajdzic warnte in einem Interview (FR vom 27.3.1996) sogar vor einem totalitären, faschistisch-muslimischen Staat – im bosnischen Wahlkampf im September 1996 wurde er dann Opfer eines Anschlags von SDA-Anhängern.

<sup>38</sup> Noiriel (1994, 78) verweist auf historische Vorbilder einer solchen politischen ‚Schöpfung‘ von Sprachen: Zu Beginn des 19. Jahrhunderts habe sich etwa die bulgarische Sprache noch nicht von der serbischen, kroatischen oder slowenischen unterschieden.

Die ‚ethnische Zugehörigkeit‘ der Menschen wurde also in dem Moment mit Bedeutung ‚aufgeladen‘, als die ex-kommunistischen Politiker (Milosevic, Tudjman) angesichts des drohenden Zerfalls ihrer Macht nationalistische Konflikte ‚inszenierten‘, wo es eigentlich um politische und wirtschaftliche Probleme ging (vgl. Calic 1995, 90 f.). Auch Izetbegovic instrumentalisierte den Islam in erster Linie zu Machterhaltungszwecken. Oschlies spricht deshalb von „altkommunistischen Praktiken, Ethnizität über Demokratie und Volksgruppenrechte über Menschenrechte zu stellen“ (Oschlies 1999, 22).

Die Verschiedenheit der Menschen (der ‚Ethnien‘, der ‚Völker‘) Jugoslawiens – dies ist mir also wichtig festzuhalten – war *nicht* die *Ursache* der Konflikte und Kriege im ehemaligen Jugoslawien. Die Menschen wurden vielmehr von den nationalistischen Kriegsparteien – durch nationalistische Propaganda und Ideologie, durch Krieg, Vertreibung und Mord – erst zu sich gegenseitig ‚Fremden‘ gemacht, die es zu bekämpfen gelte.

Der Sonderberichterstatter der UN-Menschenrechtskommission für Jugoslawien, Tadeusz Mazowiecki, stellte entsprechend fest, „[...] dass ‚ethnische Säuberung‘ ‚nicht die Konsequenz [...], sondern [...] Ziel dieses Krieges‘ ist“ (zit. nach Calic 1995, 121).

Die Strategie der ‚Ethnisierung‘ sozialer Konflikte begann in Jugoslawien bereits in den 80er Jahren. Die ‚Homogenisierung‘ der Bevölkerung als ein Teilmoment dieser Strategie fand in den Vertreibungen und Verbrechen des Krieges, die dann euphemistisch als ‚ethnische Säuberungen‘ bezeichnet wurden, lediglich ihren gewaltsamsten Ausdruck<sup>39</sup>.

„Die Verallgemeinerung des Prinzips vom ‚Recht der Völker auf Selbstbestimmung‘[...]“ so Noiriell (1994, 81), „[...] wurde zur Hauptursache für die neuen Flüchtlingsströme in die westlichen Demokratien seit dem Ende des 19. Jahrhunderts“. Denn die Rechte der *Individuen* auf Selbstbestimmung zählten angesichts der Dominanz des völkisch definierten (Zwangs-) Kollektivs nichts. Die reale Welt und ihre BewohnerInnen mussten mit terroristischen und kriegerischen Mitteln dem imaginierten Idealbild getrennt lebender, ‚reiner‘ ‚Völker‘ gleich gemacht werden.

Warum ich Begriffe wie ‚Ethnien‘ und ‚Völker‘ deshalb stets in Anführungszeichen verwende, wird vor diesem Hintergrund vielleicht verständlich. Viele BosnierInnen, die ich kennengelernt habe, wollten nicht danach gefragt werden, welcher ‚Nationalität‘ oder ‚Volkszugehörigkeit‘ sie angehörten, weil sie nicht auf diese Kriterien, die ihnen nichts bedeuteten, reduziert werden wollten! Die übliche Dreiteilung in ‚Serben‘, ‚Kroaten‘ und ‚Muslime‘ in Bosnien ist ohnehin untauglich, denn in Wahrheit geht es um BosnierInnen katholischen, orthodoxen, muslimischen oder jüdischen Glaubens, denen die Religion und / oder die eigene Herkunft individuell ganz unterschiedlich viel bedeutet. Und natürlich gibt es genauso BosnierInnen, die überhaupt nicht gläubig sind, und Menschen, deren Mütter serbischer, albanischer oder Roma-Zugehörigkeit sind, deren Väter Katholiken, Deutsche, Ungarn sind usw. usf., die also – in anderen Worten – eine unauflösbar ‚multikulturelle‘ Herkunft haben und die sich entsprechend nicht auf *eine* ‚Ethnie‘ reduzieren lassen (diese Menschen bezeichneten sich zumeist als ‚JugoslawInnen‘, wenn sie nach ihrer ‚Volkszugehörigkeit‘ befragt wurden<sup>40</sup>). Die nicht ‚nationalisierbare‘ Herkunft dieser Menschen könnte als eine gelebte Negation der nationalistischen Ideologie angesehen werden – für (Neo-) RassistInnen ist dies tatsächlich eine ‚Provokation‘, die aus ihrer Sicht konsequent nur durch Mord aus der Welt zu schaffen ist<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Ich stimme Calic (1995, 128) zu, dass der Begriff des ‚Genozids‘ nicht auf den bosnischen Krieg angewendet werden sollte. Calic schlägt vor, stattdessen von dem Versuch eines ‚Ethnozids‘, der Zerstörung „ethno-kultureller Identität“, zu sprechen, denn die Minderheitenbevölkerungen sollten in erster Linie vertrieben und nicht ‚ausgerottet‘ werden. Dies ist eine politische und keine rechtliche Wertung (letztere würde an dieser Stelle zu weit gehen).

<sup>40</sup> Als ‚JugoslawInnen‘ bezeichneten und verstanden sich auch solche Menschen, die zwar entsprechend ihrer Herkunft / ihres Glaubens einer der ‚Ethnien‘ hätten zugeordnet werden können, dies aber nicht wollten.

<sup>41</sup> Eine andere mögliche Reaktion, wenn sich nationalistisches / völkisches Denken in Gefahr sieht, ist natürlich das störrische Beschweigen und Leugnen der unauflösbaren ‚multikulturellen‘ Realität.

Aus Gründen der einfacheren Darstellung und besseren Verständlichkeit bin ich allerdings gezwungen, dem Grunde nach ‚falsche‘ bzw. abzulehnende nationale oder ‚ethnische‘ Kategorien in der Darstellung zu verwenden. Die durch die kriegerische Aufteilung des Landes, seiner Kultur, seiner Menschen, seiner Sprache usw. wirkungsmächtig *gewordene reale* Bedeutung der *eigentlich künstlichen* ‚Ethno-Kategorien‘ ist eine der traurigsten Begleiterscheinungen und Folgen der Kriege in Jugoslawien.

3. Meine letzte grundsätzliche Bemerkung gilt der Rezeption des Krieges in Deutschland und der ‚Schuldfrage‘.

Die Anerkennung Bosniens am 6. April 1992, dem 51. Jahrestag der Bombardierung Belgrads, mit dem die Zerschlagung Jugoslawiens durch Nazi-Deutschland eingeläutet wurde, zeugte von einem Mangel an Geschichtsbewusstsein in der deutschen (und internationalen) Politik, ebenso die in Deutschland verbreitete Bezeichnung „Rest-Jugoslawien“, die an die Nazi-Terminologie „Rest-Tschechei“ erinnerte (vgl. Calic 1995, 217). Vor allem zu Beginn der kriegerischen Auseinandersetzungen in Jugoslawien waren Politik und Öffentlichkeit in Deutschland zu weiten Teilen offen ‚serbenfeindlich‘ eingestellt (vgl. Beham 1996, 211 ff).

Im Rahmen einer beispiellosen Schwarz-Weiß-Malerei wurden ‚die Serben‘ (personalisiert durch Milosevic und Karadzic) tendenziell als die Inkarnation des Bösen / des Wahnsinns / des Mittelalters dargestellt, während die muslimisch-kroatische Seite als unschuldig überfallenes Opfer und als die Verkörperung ‚westlicher‘ Toleranz, Liberalität und Aufklärung überzeichnet wurde. Gut und Böse erschienen dadurch geradezu als ‚natürliche Stammeseigenschaften‘. Diese extrem einseitige Sichtweise und Rezeption des Krieges war jedoch von Beginn an mit den überaus komplexen Konfliktlagen und Ursachen des Krieges nicht vereinbar. Die ‚Schuld‘ und Verantwortung für den Konflikt und die Kriegsverbrechen allein bei ‚den Serben‘ zu suchen, war nicht zuletzt angesichts der brutal geführten militärischen Auseinandersetzung zwischen ‚muslimischen‘ und kroatischen Einheiten in Bosnien sowie der Kämpfe zwischen (muslimischen) Regierungseinheiten und (muslimischen) secessionistischen Truppen offenkundig absurd. Während Morde an MuslimInnen als ‚Genozid‘ und serbische Gefangenenlager als ‚Konzentrationslager‘ bezeichnet wurden, fand das Leid vor allem der serbischen Bevölkerung keine (entsprechende) Erwähnung in den Medien, über kroatisch-muslimische Lager und Kriegsverbrechen wurde konsequent geschwiegen. Die überaus einseitige Berichterstattung in Deutschland gewann nur langsam, zum Ende des Krieges hin, an Differenzierungsvermögen (vgl. Calic 1995, 216).

Der kroatische ‚Blitzkrieg‘ des Jahres 1995 traf in Deutschland demgegenüber auf breites Verständnis, obwohl z.B. EU-Vermittler Carl Bildt diese militärische Vertreibungsaktion als die größte ‚ethnische Säuberung‘ seit Beginn des Balkankrieges bezeichnete (vgl. Beham 1996, 168). 200.000 bis 250.000 Menschen mussten in nur vier Tagen aus dem Land fliehen, viele derjenigen, die blieben, zumeist alte und kranke Menschen, wurden ermordet. Von Verbrechen und Vertreibung war *in diesem Zusammenhang* in der Berichterstattung dennoch keine Rede. Vermutlich, weil es sich bei den Opfern überwiegend um SerbInnen handelte – „*geschieht ihnen nur recht*“ werden sich viele angesichts der jahrelangen einseitigen und entmenschlichenden Berichterstattung gedacht haben.

Eingedenk der Verbrechen der nazi-deutschen Besatzungs- und Vernichtungspolitik in Jugoslawien, unter der auch die serbische Bevölkerung in besonderer Weise zu leiden hatte, und der faschistischen Allianz zwischen Hitler-Deutschland und Ustascha-Kroatien wirkte die einseitige deutsche Parteinahme gegen die serbische Seite im Jugoslawienkonflikt der 90er Jahre fatal: Aus serbischer Sicht musste es zwangsläufig den Anschein haben, als ob alte deutsch-kroatische ‚Seilschaften‘ wieder auflebten<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> Der Korrespondent Andreas Zumach behauptete eine längerfristige strategische Zusammenarbeit zwischen Bundesnachrichtendienst (BND) und kroatischem Geheimdienst seit den 80er Jahren. In einem „Monitor“-TV-Beitrag wurde über massive Waffenlieferungen Deutschlands (vor allem aus dem Bestand der NVA) an Kroatien berichtet. Beham (1996, 214) und der Dokumentarfilm „Jugoslawien – Der vermeidbare Krieg“ (dt. Fassung; Erstausführung vom 1.10.2002; von George Bogdanich und Martin Lettmayer) benennen weitere Indizien für eine jahrzehntelange deutsch-kroatische Geheimdienstzusammenarbeit.

Die umfangreichen Aktivitäten der amerikanischen Public-Relations-Firma Ruder Finn Global Public Affairs trugen das ihrige zur international einseitigen Berichterstattung und Konflikt-Wahrnehmung bei (vgl.: Beham 1996, 160 ff). Ruder Finn wurde am 12.8.1991 von der kroatischen Regierung engagiert, um eine Image-Kampagne für die kroatische Sezession zu entwerfen. Die Public-Relations-Firma leitete ab dem 23.6.1992 auch im Auftrage der Regierung Bosnien-Herzegowinas eine entsprechende PR-Kampagne. Es sollte letztlich ein Negativ-Image der Serben als ‚barbarische Aggressoren‘ gezeichnet werden, durch gezielte Einflussnahme auf US-Abgeordnete, durch das regelmäßige Versenden von ‚Informationsberichten‘, durch das Verfassen der Briefe von Izetbegovic und Silajdzic, durch die Formulierung und Platzierung von Leitartikeln in großen amerikanischen Zeitungen, durch Pressekonferenzen usw. Der Chef von Ruder Finn, James Harff, legte in einem Fernsehgespräch (vgl. Beham 1996, 172 ff) seine Strategie offen: Es sei wichtig, Nachrichten „so schnell wie möglich in Umlauf zu bringen“, denn ein späteres Dementi habe wegen der schnellebigen Kommunikationsstrukturen der modernen Medien häufig keine Wirkung mehr. Gefragt, auf welchen Erfolg er im Zusammenhang der Kriege im ehemaligen Jugoslawien besonders stolz sei, antwortete Harff: „Darauf, dass es uns gelungen ist, die jüdischen Kreise für unsere Sache zu gewinnen“ (zit. nach ebd., 173). Die „jüdischen Kreise“ zu gewinnen war nämlich angesichts des offen antisemitisch eingestellten kroatischen Präsidenten Tudjman und des islamistisch agierenden Präsidenten Izetbegovic wahrlich kein einfaches Unterfangen. Die Meldungen über Kriegsgefangenenlager in Bosnien im August 1992 waren in diesem Zusammenhang jedoch bestens geeignet, denn durch die Verwendung und Instrumentalisierung von Begriffen wie ‚Konzentrationslager‘, ‚ethnische Säuberungen‘ usw. wurden bewusst Parallelen zum Vernichtungsprozess der europäischen Juden gezogen. Harff: „Die emotionale Aufladung war so mächtig, dass es niemand wagte, dem zu widersprechen, um nicht eines Revisionismus bezichtigt zu werden. Wir hatten ins Schwarze getroffen“ (ebd., 174). Drei jüdische Organisationen konnten angesichts der Information angeblicher Vernichtungslager in Bosnien für eine wichtige Protestkundgebung mobilisiert werden. PR-Chef Harff: „[...] die jüdischen Organisationen auf seiten der Bosnier ins Spiel zu bringen war ein großartiger Bluff. In der öffentlichen Meinung konnten wir auf einen Schlag die Serben mit den Nazis gleichsetzen“ (ebd.).

Ruder Finn übernahm schließlich am Ende des Jahrzehnts auch noch die PR-Arbeit für die kosovo-albanischen Separatisten<sup>43</sup> - mit ‚Erfolg‘.

Die PR-Arbeit der serbischen Seite war hingegen ‚katastrophal‘ – angesichts ihrer militärischen Überlegenheit meinten die serbischen Machthaber wohl, auf moderne mediale Kriegstaktiken verzichten zu können.

Die bosniakische Regierung konnte von Beginn des Krieges an auf dem Feld der Kriegsberichterstattung und der medialen Inszenierung der Konflikte dominieren. Dies war aus ihrer Sicht auch legitim, diente die Desinformationskampagne doch dazu, bestehende militärische Nachteile auf diese Weise auszugleichen. Für die Medien, die BerichterstellerInnen vor Ort und die internationale Öffentlichkeit galt diese ‚Entschuldigung‘ jedoch nicht: Die einseitige Dämonisierung einer Kriegspartei und die verzerrte Wahrnehmung und Darstellung der Konflikte trug vermutlich eher zu ihrer Verschärfung als zu einer Deeskalation und friedlichen Beilegung bei. Die Parteinahme der Medien und die Aufgabe der ‚Objektivität‘ in der Berichterstattung war auch ein unheilvolles Zeichen für künftige kriegerische Auseinandersetzungen und die Rolle der Medien.

Der Direktor des Jerusalem Institute for Western Defense warnte im April 1994:

„Der Bürgerkrieg in Jugoslawien dauert an, mit unsäglichem Leid auf allen Seiten. Die Medien berichten über das Leid der Muslime in grausigen Details. Das Leid der Kroaten, das ihnen von Muslimen zugefügt wird, erfährt wenig Aufmerksamkeit. Das Leid der Serben wird ignoriert. [...] Die organisierte anti-serbische und pro-muslimische Propaganda sollte bei jedem, der an Demokratie und Redefreiheit glaubt, ernsthafte Besorgnis hervorrufen. [...] Die amerikanischen jüdischen Organisationen und Führer, die von Ruder Finn überlistet wurden, können sich auf die Schulter klopfen. [...] Die wohl-orchestrierte und wohlkonstruierte Dämonisierung der Serben ist eine Warnung an alle Juden, die wollen, dass Israel weiterhin bestehen bleibt. Israel könnte zur Zielscheibe werden.“ (zit. nach: Beham 1996, 177 f)

Auch manche UN-Militärs sind an der einseitigen Kriegsberichterstattung zum Bosnien-Krieg beinahe verzweifelt. Da nahezu alle internationalen JournalistInnen im belagerten bosniakischen Teil Sarajevos ausharrten und Berichte wie Gerüchte aus Sicherheitsgründen nicht eigenständig und unabhängig überprüfen konnten, wurde die Wahrnehmung des Krieges zwangsläufig in weiten Teilen mit dem selbst erlebten / geteilten Schicksal *dieser* Bevölkerungsgruppe identifiziert. Dass die bosnisch-muslimische Seite für Granatangriffe auf die eigene Bevölkerung verantwortlich gemacht wurde oder diese aus Propagandagründen bewusst provozierte (durch Angriffe aus ‚Schutzzonen‘ heraus; durch mobile, vor Krankenhäusern postierten Granatwerfern usw.), war in dieser Atmosphäre genausowenig vermittelbar wie der Umstand, dass die bosnische Regierung

<sup>43</sup> So jedenfalls eine Information aus: „Jugoslawien – Der vermeidbare Krieg“ (Dokumentarfilm; dt. Fassung; Erstaufführung vom 1.10.2002; von George Bogdanich und Martin Lettmayer).

keineswegs dem westlichen Idealbild eines liberalen und multiethnischen Bosniens entsprach. Der zeitweilige Chef des UNPROFOR-Nachrichtendienstes, John E. Sray, beklagte bitter die systematische Desinformationskampagne der bosnischen Regierung, bei der sogar „leidende Serben in muslimischen Gefangenenlagern [...] als leidende Muslime in serbischen Lagern [...]“ dargestellt wurden (zit. nach Beham 1996, 178 f)<sup>44</sup>.

UN-General Michael Rose urteilte knapp:

„Hier ist nichts so, wie es zu sein scheint“ (ebd., 182)<sup>45</sup>.

Um Missverständnissen vorzubeugen: Auch ich bin der Auffassung, dass ein größerer Teil der Verantwortung für die Verbrechen des Balkankrieges auf Seiten des serbischen und kroatischen Nationalismus zu suchen und zu finden sein wird und dass vermutlich die muslimischen BosnierInnen tatsächlich am meisten unter dem Krieg zu leiden hatten. Eine einseitige Täter-Opfer-Verteilung und Schuldzuweisung wird jedoch weder dem tatsächlichen Kriegsgeschehen noch dem individuellen Leiden gerecht noch hilft sie, die Ursachen und Abläufe der Balkankriege analytisch zu klären und zu verstehen. Gerade in dieser Beziehung scheint mir die Feststellung wichtig zu sein, dass *alle drei* nationalistisch und ‚monoethnisch‘ ausgerichteten Parteien Bosniens (zum Zerfall Jugoslawiens wäre noch mehr zu sagen) für den Krieg *grundsätzlich gleichermaßen* verantwortlich waren, dass sie sich alle derselben Mittel bedienten (nationalistische Ideologie und Propaganda, Terror und Vertreibung) und dass sie alle dasselbe Ziel verfolgten: die Stärkung der eigenen Machtposition und die Ausweitung des Herrschaftsanspruchs über Land und Leute<sup>46</sup>.

Differenzierungen sind jedoch möglich anhand des genauen Kriegsverlaufs: Während die serbischen Bosnier zu Kriegsbeginn militärisch eindeutig im Vorteil waren, gewannen nach Beendigung der muslimisch-kroatischen und innerbosnischen Kämpfe Regierungstruppen und kroatische Einheiten in Bosnien eindeutig die strategische Oberhand – und hiermit wandelte sich auch die ‚Opfer- und Vertreibungsbilanz‘. In Bosnien standen sich nicht etwa ein ‚Reich des Guten‘ und ein ‚Reich des Bösen‘ gegenüber, sondern mehrere Kriegsparteien, die – je nachdem, ob sie militärisch im Vor- oder Nachteil waren – in erster Linie als Täter oder als Opfer erschienen. In der Politik der systematischen Diskriminierung und gewaltsamen Vertreibung von Minderheiten-Angehörigen unterschieden sie sich grundsätzlich nicht.

Es ist vielleicht dennoch so, dass auf bosniakischer Seite die BefürworterInnen eines einheitlichen demokratischen, multikulturellen Bosniens noch am stärksten vertreten waren (hier vor allem in den Oppositionsparteien und in der Stadtbevölkerung). Es muss aber auch gesagt werden, dass es für die BosniakInnen gar keine ‚realistische‘ Alternative zu dieser Position gab, weil ihnen – anders als den serbischen und kroatischen BosnierInnen – kein ‚Mutterland‘ für einen ‚Anschluss‘ zur Verfügung stand und ein isolierter islamischer Rumpfstaat kaum überlebensfähig gewesen wäre. Die offiziell (nach außen hin) vertretene Position eines einheitlichen, ‚multiethnischen‘ Bosniens war zudem die einzige Chance für die militärisch zunächst eindeutig unterlegene muslimische Seite, sich die Unterstützung der ‚internationalen Gemeinschaft‘ zu sichern. Dies alles soll nicht den Umstand schmälern, dass der Gedanke eines ‚multiethnischen‘ Zusammenlebens in den bosniakischen Reihen vermutlich doch etwas stärker als anderswo vertreten war – nur hatte dies seine materiellen und handfesten Gründe und war nicht etwa dem grundsätzlich ‚toleranteren Wesen‘ der bosnischen Muslime oder dergleichen geschuldet.

<sup>44</sup> Zu den schrecklichsten Kriegsverbrechen, die ich persönlich erfahren habe, gehörte die Geschichte einer Bosnierin kroatischer Volkszugehörigkeit. Die Täter waren in diesem Fall Muslime, serbische BosnierInnen halfen der Kroatin auf der Flucht, ein katholischer Priester verweigerte hingegen ihr und den Kindern jegliche Hilfe. Ihre Geschichte erzählte sie mehrfach deutschen JournalistInnen und ReporterInnen: *Niemand* berichtete von ihr, so sehr widersprach das Erlebte dem üblichen Feinbild-Schema der deutschen Medien. Dass ihre Geschichte nicht ‚geglaubt‘ bzw. als nicht berichtenswert erachtet wurde, empfand die Betroffene so, als ob sie ein zweites Mal zum Opfer und zum bloßen Objekt wurde.

<sup>45</sup> In dem Dokumentarfilm „Jugoslawien – Der vermeidbare Krieg“ (dt. Fassung; Erstaufführung vom 1.10.2002; von George Bogdanich und Martin Lettmayer) erklärt Michael Rose, dass sich die angebliche Zerstörung Gorazdes durch serbischen Granatbeschuss im Jahr 1995 nach näherer Überprüfung durch die UNPROFOR als Zerstörungen überwiegend serbischer Häuser im Rahmen von Vertreibungsmaßnahmen gegen die serbische Bevölkerung zwei Jahre zuvor erwies.

<sup>46</sup> Aus persönlicher Erfahrung weiß ich, dass viele bosnische Flüchtlinge in Deutschland diese Auffassung einer gemeinsamen Kriegsschuld aller nationalistischen Parteien teilten; nicht wenige BosniakInnen nannten bei der Aufzählung der Verantwortlichen des Krieges Izetbegovic durchaus noch vor Tudjman und Milosevic / Karadzic.

Eine mögliche rationale Erklärung dafür, warum die ‚serbische Seite‘ eher als ‚Aggressor‘ und weniger als Verfechter eines gemeinsamen Zusammenlebens auftrat bzw. angesehen wurde, könnte der demografische Umstand sein, dass die serbische Bevölkerung in den großen bzw. größeren Städten Bosniens nur eine Minderheit bildete (Ausnahme: Banja Luka), dafür aber in den ländlichen Gebieten Bosniens überrepräsentiert war. Der ‚tolerante Geist der Großstadt‘ war somit – anhand ‚ethnischer‘ Kriterien betrachtet – ungleich verteilt. Die Angriffe der serbischen Seite waren vor diesem Hintergrund zwangsläufig auch gegen die (bosniakisch dominierten) Städte und somit – tatsächlich oder vermeintlich – auch gegen deren ‚kosmopolitische Milieus‘ gerichtet. Bogdan Bogdanovic sprach in diesem Zusammenhang von einem „rituellen Städte-mord“ in Bosnien (vgl. Calic 1995, 129), d.h. dass das „kosmopolitische Milieu“ und der ‚tolerante Geist‘ der bosnischen Großstädte im ‚nationalistischen‘ Granatenhagel erstickt werden sollte – und diese Zielvorgabe wurde leider weitgehend erreicht<sup>47</sup>.

Vielleicht sollte eine Deutung des bosnischen Krieges deshalb eher entlang der Kategorien *Land / Stadt* erfolgen, d.h. anhand der damit verbundenen Konzepte eines traditionellen und Fremdem ablehnend gegenüberstehenden Lebens (Land) bzw. eines modernen Lebens (in der Großstadt), das sich offener zeigt gegenüber Neuerungen von außen. ‚Ethnisch‘ fundieren, dies wollte ich verdeutlichen, lässt sich die ‚Schuldfrage‘ meines Erachtens nach nicht.

Nachdem ich dafür plädiert habe, das subjektive Leid und die Schuld auf allen Seiten wahrzunehmen und nicht zu relativieren, möchte ich einige Zahlen anführen, die – obwohl nur schwer überprüfbar – zumindest Anhaltspunkte für eine differenzierte Beurteilung des Geschehens geben.

In Bosnien lebten einer Volkszählung von 1991 zufolge 43,7% MuslimInnen, 31,1% SerbInnen, 17,3% KroatInnen, 5,5% ‚JugoslawInnen‘ und weitere Minderheiten (Oschlies 1997, 79).

Die Kriegstoten waren entsprechend einer Angabe von August 1994 (ebd., 78, Quelle: Professor Ilija Bosnjakovic aus Sarajevo) zu 50,5% MuslimInnen, zu 34,9% SerbInnen, zu 10,2% KroatInnen und zu 4,4% JugoslawInnen. Sollten diese Zahlen stimmen, drängt sich die Wertung auf, dass – ganz entgegen der üblichen medialen Darstellung – *serbische* BewohnerInnen Bosniens, neben den *muslimischen* EinwohnerInnen, *überdurchschnittlich* zu Opfern des Krieges wurden (gemessen am Bevölkerungsanteil).

Die Flüchtlinge bosnischer Nationalität sollen zum selben Zeitpunkt (August 1994) zu 43,4% MuslimInnen, zu 31% SerbInnen, zu 17,8% KroatInnen und zu 7,8% JugoslawInnen gewesen sein (ebd.). Diese Zahlen entsprechen beinahe dem jeweiligen Bevölkerungsanteil der verschiedenen Gruppen, d.h. *alle* Bevölkerungsgruppen waren von Krieg und Vertreibung offenkundig *gleichermaßen* betroffen.

Während des Krieges wurden vermutlich insgesamt ca. 800.000 MuslimInnen aus Ost-Bosnien, 800.000 SerbInnen aus Mittel- und West-Bosnien und 500.000 KroatInnen aus Zentral-Bosnien vertrieben (ebd., 76).

Von den 715 durch die Vereinten Nationen untersuchten *Gefangenenlagern* in Bosnien standen im Jahre 1992 237 unter serbischer, 89 unter muslimischer, 77 unter kroatischer und 4 unter muslimisch-kroatischer Kontrolle; bei 308 Lagern blieb die ‚Zuständigkeit‘ ‚ungeklärt‘ (vgl. Calic 1995, 132). Im Jahre 1993 gab es Oschlies (1997, 156) zufolge noch 14 serbische, 10 kroatische und 8 muslimische Lager in Bosnien.

Bereits Ende 1992 sollen in Bosnien etwa 300 Moscheen, 150 serbisch-orthodoxe und 50 katholische Kirchen zerstört worden sein (Calic 1995, 130).

Dass das ‚muslimische‘ Kriegsleid in Deutschland eher wahrgenommen wurde als das Leid der serbischen Bevölkerung in Bosnien-Herzegowina – letzteres fand genau genommen in deutschen

---

<sup>47</sup> Die strikte Separierung der Bevölkerungsgruppen in Mostar infolge des Krieges war beispielsweise nahezu perfekt. Auch die Ansiedlung vertriebener Flüchtlinge aus ländlichen Gebieten in den Großstädten führte zum Verlust des ‚multikulturellen Flairs‘, vor allem in Sarajevo (dort verdoppelte sich der Anteil der muslimischen Bevölkerung beinahe von knapp 50% auf ca. 90%).

Medien gar nicht statt –, mag auch daran liegen, dass die Mehrheit der nach Deutschland geflohenen bosnischen Kriegsflüchtlinge Muslime waren und ihre Geschichten entsprechend größere Aufmerksamkeit erfuhren. Der Grund hierfür liegt jedoch nicht, wie anhand der obigen Zahlen dargestellt, daran, dass es mehr muslimische als serbische Opfer des Krieges gegeben hätte, sondern eher daran, dass den MuslimInnen – im Gegensatz zur serbischen und kroatischen Bevölkerung Bosniens – kein ‚Mutterland‘ zur Verfügung stand, in das sie hätten fliehen und Aufnahme finden können, so dass ihnen nur die Zufluchtsuche im westlichen Ausland blieb. Dass zahlreiche serbisch-bosnische Flüchtlinge gezögert haben mögen, angesichts der einseitigen Dämonisierung ‚der Serben‘ in Deutschland hierher zu fliehen, ist nachvollziehbar.

## Die Asylrechtsurteile des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Mai 1996

### Asylrecht ohne Menschenwürde

Bei den Urteilen stach zunächst ins Auge, dass eine *juristisch fundierte* Begründung für die Auffassung des BVerfG, die Asylrechtsänderung sei in ihrem Kern verfassungskonform, schlicht fehlte (bzw. im paragrafenreichen ‚Wortgeklingel‘ nur vorgegeben wurde). Die Vermutung liegt nahe, dass bei einer ergebnisoffenen und rechtlichen Kriterien genügenden Herangehensweise das von den RichterInnen aus politischen oder persönlichen Gründen angestrebte Ziel einer verfassungsrechtlichen Bestätigung der Asylrechtsänderung nicht zu erreichen gewesen wäre. Nicht wenige kundige BeobachterInnen hatten *vor* der Entscheidung – trotz aller Skepsis – damit gerechnet, dass die Asylrechtsänderung vom Verfassungsgericht zumindest in wesentlichen Teilbereichen gekippt werden würde<sup>48</sup>. Eine solche Entscheidung, die sich gegen den Asyl-Parteienkompromiss und gegen den gesellschaftlichen Abschottungskonsens insgesamt gestellt hätte, wäre allerdings vermutlich einem institutionellen ‚Erdbeben‘ gleichgekommen und hätte einen Sturm der parteipolitischen Entrüstung und womöglich sogar eine grundsätzliche Debatte über das Gewaltenteilungsprinzip in der Bundesrepublik Deutschland zur Folge gehabt<sup>49</sup>.

Das BVerfG behauptete im Rahmen seiner Leitsätze, dass „das Asylgrundrecht [...] nicht zum Gewährleistungsinhalt von Art. 1 Abs. 1 GG“ gehöre (zit. nach: Marx 1996, 1, im Folgenden zitiert als: BVerfG, 1). Der Gesetzgeber sei, so heisst es später konsequent, nicht einmal daran „gehindert, das Asylrecht als solches aufzuheben“ (BVerfG, 41).

Diese grundsätzliche Einschätzung des Verfassungsgerichts war so überraschend wie folgenschwer: Überraschend, weil bislang sowohl das Bundesverfassungsgericht selbst als auch die herrschende Meinung in der Rechtsprechung und in der juristischen Literatur davon ausgegangen waren, dass zwischen dem Asylrecht nach Art. 16 GG und der Verpflichtung aller staatlichen Gewalt, die Würde des Menschen zu schützen (Art. 1 GG), ein „untrennbarer Zusammenhang“ bestehe (so Kimminich; vgl. nur: Münch 1993, 30; Marx 1996, 51 und Staff 1996). Es wurde deswegen gemeinhin immer von einem unantastbaren Menschenrechtsgehalt bzw. von einem „Menschenwürdekern“ des Asylrechts gesprochen. Dass das Bundesverfassungsgericht diesbezüglich mit seiner bisherigen Auffassung brach, ohne diese Wandlung auch nur im Ansatz zu begründen und ohne sich mit der Gegenmeinung in der Rechtsprechung und Literatur überhaupt argumentativ auseinanderzusetzen<sup>50</sup>, war ‚handwerklich‘ unannehmbar und deutete auf den *politischen* Charakter der Entscheidung hin.

Ilse Staff (1996) kommentierte, dass „die in den Asylrechtsurteilen mit verblüffender Unlogik vorgenommene Demontage der Grundlagen bundesrepublikanischen Verfassungsrechts“ ange-

<sup>48</sup> Michael Funke-Kaiser (1996, 5) bescheinigte diesen Erwartungen allerdings eine „gute Portion Illusionen, wenn nicht gar Naivität“. Aber auch Bundesinnenminister Kanther (CDU) wirkte bei der mündlichen Verhandlung nach Presseberichten ausgesprochen nervös und warnte die RichterInnen, den ‚Asylkompromiss‘ durch Herausnahme auch nur eines Teilelements unwirksam zu machen.

<sup>49</sup> Genau diese Befürchtung, so vermute ich, hat auch die ‚Minderheiten‘-RichterInnen im Endeffekt dazu bewogen, trotz ihrer Bedenken ‚gute Miene zum bösen Spiel‘ zu machen. Die Minderheiten-Voten bezogen sich bemerkenswerterweise nicht auf das ‚Herzstück‘ der Grundrechtsänderung, die Drittstaatenregelung, die  *einstimmig* als verfassungsgemäß beurteilt wurde. Abweichende Meinungen gab es nur bei Teilbestimmungen, die auch im Falle ihrer erklärten Verfassungswidrigkeit keine ‚Staatskrise‘ im skizzierten Sinne hätten auslösen können (etwa die Beurteilung einzelner Länder als ‚sicher‘; die Frage, ob bereits die Einreise über den Landweg zu einer Ablehnung des Asylgesuchs führen solle; Einzelheiten des Flughafenverfahrens, zu dem es kleinere verfassungsgerichtliche Änderungsvorgaben gab usw.).

<sup>50</sup> Was der „Gewährleistungsinhalt“ des Grundrechts auf Asyl sei „und welche Forderungen sich daraus für die deutsche Staatsgewalt ergeben“, so das BVerfG kryptisch (S. 1), sei „eigenständig zu bestimmen“. Eine solche „eigenständige Bestimmung“ nahm das BVerfG dann aber gerade *nicht* vor.

sichts der Methode der Herausdefilierung des Menschenwürdegehalts aus einem individuellen Grundrecht die Grundrechtsposition *aller* BundesbürgerInnen gefährde<sup>51</sup>.

Wichtig war die überraschend vorgenommene Abtrennung des § 16 a GG von Art. 1 GG, weil nur hierdurch das Ergebnis der Grundrechtskonformität der Asylrechtsänderung erreicht werden konnte, denn nach Art. 79 Abs. 3 GG (Ewigkeitsklausel) ist jede Änderung des Grundgesetzes, die die Grundsätze aus Art. 1 und 20 GG<sup>52</sup> berührt, unzulässig.

Darüber hinaus bestimmt Art. 19 Abs. 2 GG zweifelsfrei, dass „in keinem Fall [...] ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden [darf]“. Doch obwohl genau dies mit der Asylrechtsänderung geschah, die im Ergebnis eine Asylrechtsabschaffung war (etwa für die übergroße Mehrheit aller über Land einreisenden Flüchtlinge<sup>53</sup>), setzten sich die Urteile des BVerfG mit der Verletzung des Art. 19 Abs. 2 GG nicht substantiell auseinander – beredsames Schweigen<sup>54</sup>.

Es war vor allem diese „Oberflächlichkeit“ (Andreas Roth), mit der die VerfassungsrichterInnen über grundsätzliche Rechtsfragen hinweggingen, die eine Negativ-Vorbildfunktion der Asylrechtsurteile ausmachten. Wenn es selbst das höchste Gericht der Bundesrepublik (zugleich die ‚Hüterin der Verfassung‘) nicht für nötig erachtete, sorgfältig Rechenschaft darüber abzulegen, aufgrund welcher Überlegungen es zu seiner Entscheidung in Anbetracht der Verfassungsrechte und der vorliegenden Rechtsprechung gekommen war, so kann es nicht verwundern, wenn in der Rechtsprechungspraxis der untergeordneten Verwaltungs- und Obergerichtsgerichte immer wieder wesentliche entscheidungserhebliche Fragen unproblematisiert und unbeantwortet bleiben. Es ist eine verbreitete ‚Technik‘ vieler RichterInnen, eine profunde Auseinandersetzung mit den Entscheidungen anderer Gerichte bzw. dem so genannten ‚Schrifttum‘ (Kommentare, Aufsätze in der Fachliteratur usw.) genau dann zu unterlassen, wenn eine solche methodisch gebotene Arbeitsweise dem gewünschten Ergebnis im Wege stehen würde.

In der Folge einer solchen intentionalen Entscheidungsfindung ohne solide rechtliche Begründung verkommen selbst Verfassungsprinzipien zum ‚Steinbruch‘, aus dem individuelle Grundrechte nach aktuellem politischen Bedarf dem ‚Abbau‘ freigegeben werden.

Das politische Fundament der BVerfG-Urteile trat auch anhand einiger Formulierungen zum Vorschein, etwa wenn zur Rechtfertigung der Asylrechtsänderung davon die Rede war, „dass Asyl nicht nur massenhaft beantragt, sondern weithin auch ungerechtfertigt zum asyloffremden

<sup>51</sup> In diesem Zusammenhang sei auf die Neufassung des Grundgesetz-Kommentars von Maunz und Düring zu Art. 1 Abs. 1 GG durch den Bonner Staatsrechtslehrer Matthias Herdegen im Jahr 2003 hingewiesen – nach Ansicht des früheren Bundesverfassungsrichters Ernst-Wolfgang Böckenförde eine klare Zäsur im Grundrechtsverständnis (vgl. dessen Artikel „Die Würde des Menschen war unantastbar“ in: FAZ vom 3.9.2003, S. 33 f). Herdegen: „Trotz des kategorialen Würdeanspruchs aller Menschen sind Art und Maß des Würdeschutzes für Differenzierungen durchaus offen, die den konkreten Umständen Rechnung tragen.“ Diese ‚Kleinarbeitung‘ und Ausdifferenzierung der Menschenwürde geschah vor dem Hintergrund der Debatte um das absolute Folterverbot im Fall „Daschner“ (polizeilich angeordnete Folter).

<sup>52</sup> Auch wegen der Unabänderbarkeit des Rechtsstaatsprinzips nach Art. 20 Abs. 3 GG bestanden erhebliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Asylrechtsänderung – auch hierzu fehlte in den Urteilen jegliche substantielle Auseinandersetzung mit den hiermit zusammenhängenden Sach- und Rechtsfragen.

<sup>53</sup> In seltener Klarheit brachte es der Vorsitzende Richter des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs, Günter Renner, auf den Punkt: „Das Grundrecht auf Asyl ist für Ausländer, die Deutschland auf dem Landweg erreichen, praktisch abgeschafft“ (Renner 1999, 208).

<sup>54</sup> Die diesbezüglich gegebene ‚Torso‘-Begründung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfG, 40 ff) ließ alle entscheidenden Fragen offen: So wurde die Beseitigung des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz für über Land eingereiste Asyl Suchende (nach Art. 16 a Abs. 2 Satz 3 GG) vom Bundesverfassungsgericht lapidar damit gerechtfertigt, dass sich der Gesetzgeber zuvor allgemein „normativ vergewissert“ habe (ebd., 41 f), dass den Schutz Suchenden im Falle einer Abschiebung in das so genannte „sichere Drittland“ nichts passieren werde. Zur Verdeutlichung: Das Grundrecht eines jeden Einzelnen, gegen eine behördliche Entscheidung, die in die individuellen Rechte eingreift, Rechtsmittel einzulegen, wurde mit der Begründung außer Kraft gesetzt, der Gesetzgeber sei bei der Beseitigung dieses Grundrechts sorgfältig vorgegangen und habe sich in allgemeiner Form vorab versichert, dass es keine Rechtsverletzungen geben werde! Mit einer solchen ‚Begründung‘ könnte etwa auch jede richterliche Kontrolle in Haftsachen abgeschafft werden, weil sich der Gesetzgeber vorab versichert habe, dass Inhaftnahmen ordnungsgemäß und sachgerecht erfolgen.

Zweck der Einwanderung begehrt wird“ (BVerfG, 155). Kaum verklausuliert wurde hier zur Legitimation wesentlicher Grundrechtseinschränkungen die populistische Argumentationsfigur eines massenhaften ‚Asylrechtsmissbrauchs‘ durch ‚Wirtschaftsflüchtlinge‘ verwandt, statt nüchtern, sachlich fundiert und wissenschaftlich reflektiert den komplexen Prozess von Einwanderung und Flucht bzw. die Ursachen und Folgen der bis 1993 tatsächlich enorm steigenden Zahl von Asylgesuchen zu analysieren. Die von den VerfassungsrichterInnen verwandten Begriffe („massenhaft“, „weithin ungerechtfertigt“) erklärten nichts und standen lediglich im Einklang mit verbreiteten, übersteigerten Bedrohungsängsten. Die RichterInnen ‚ergaben‘ sich mithin – wie die Mehrheit der deutschen Bevölkerung – der populistischen Parole, angesichts des angeblich massenhaft verbreiteten ‚Asylrechtsmissbrauchs‘ dürfe man verfassungsrechtlich nicht ‚zimperlich‘ sein und müsse radikale Konsequenzen ziehen. An keiner Stelle des Urteils ermahnte das BVerfG den Gesetzgeber, die Voraussetzungen für eine rationale und humanitär verantwortbare Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik zu schaffen, um auf diesem Wege eine Überlastung und Zweckentfremdung des individuellen Asylverfahrens zu vermeiden.

### **Kurzer Einschub: Gründe für die Asylsuche in Deutschland**

Die populistischen Einsprengsel im Verfassungsgerichtsurteil machen einen kleinen Exkurs erforderlich.

Die „massenhafte“ Beantragung von Asyl, insbesondere zu Anfang der 90er Jahre, war im Wesentlichen einer besonderen historischen Situation und dem Zusammenkommen (mindestens) zweier Entwicklungen geschuldet: zum einen dem Zusammenbruch und Zerfall der osteuropäischen Regime<sup>55</sup> und zum anderen dem kriegerischen Zerfall Jugoslawiens als bedeutendster Ursache für massenhafte Vertreibung und Flucht in Europa seit den ‚Völkerverschiebungen‘ infolge des Zweiten Weltkriegs.

Abgesehen von der in der Tat beeindruckend angestiegenen Gesamtzahl der Asylgesuche in Deutschland (auf bis zu 438.191 im Jahr 1992<sup>56</sup>) ergibt eine differenzierte Aufschlüsselung nach Herkunftsländern einen sehr genauen Spiegel der politischen bzw. gewalttätigen Ereignisse in der Welt, d.h. die Herkunftsregionen der Asyl Suchenden stehen zumeist für Staaten mit erheblichen Menschenrechtsverletzungen – bereits dies lässt die Rede vom verbreiteten ‚Asylrechtsmissbrauch‘ als verfehlt erscheinen. Aus den zehn größten Herkunftsländer-Gruppen kommen zumeist mehr als drei Viertel aller Asyl Suchenden in Deutschland.

Bis 1993 fielen bei der Asylsuche in Deutschland vor allem Flüchtlinge aus **Osteuropa** quantitativ ins Gewicht: zunächst Menschen aus **Polen**, die von 1987-1989 die mit Abstand größte Gruppe von AsylbewerberInnen darstellten, dann vor allem RumänInnen bzw. mehrheitlich **Roma aus Rumänien**, die 1990 und 1993 die größte, 1991 und 1992 die zweitgrößte Gruppe Asyl Suchender bildeten. Während jedoch Asyl Suchende aus Polen überwiegend nicht als ‚AsylrechtsmissbraucherInnen‘ in der öffentlichen Diskussion thematisiert wurden, obwohl (auch) sie (auch) ökonomische Gründe zur Flucht hatten, traf die Roma aus Rumänien, nachdem der ‚ideologische Mehrwert‘ einer Aufnahme von ‚Ostblockflüchtlingen‘ mit dem Fall des Eisernen Vorhangs rapide gesunken war, die volle Wucht der Ablehnung, obwohl sie angesichts zahlreicher Pogrome und des weit verbreiteten Rassismus in Rumänien offenkundig ‚bessere‘ Gründe zur Flucht benennen konnten als etwa die meisten polnischen Asyl Suchenden zuvor<sup>57</sup>.

Daneben gehörten Flüchtlinge, zumeist kurdischer Volkszugehörigkeit, aus der **Türkei** im letzten Jahrzehnt stets zu den fünf zahlenstärksten Gruppen Asyl Suchender (1996 und 1997 lagen sie an erster, 1987, 1989, 1994-95 und

<sup>55</sup> Das Beispiel der zerfallenden ‚Ostblockstaaten‘ verdeutlicht in besonderer Weise, wie unterschiedliche (‚Pull‘- und ‚Push‘-) Faktoren ein komplexes Ursachengeflecht für Flucht und Migration bilden: Neben der neu eröffneten ‚Reisefreiheit‘, die allerdings zugleich vom Westen wieder eingengt wurde (Visumszwang usw.), waren sowohl das enorme ökonomische Wohlstandsgefälle zwischen Ost- und Westeuropa als auch die eruptive Freisetzung national-ethnisierender und rassistischer Sichtweisen und eine hierauf aufsetzende Politik und Gewaltanwendung (Sezessionskriege usw.) Gründe für die Flucht und Asylsuche in Westeuropa. Die konkrete Zuordnung jedoch, ob die jeweils individuelle Flucht nun in erster Linie ‚ökonomisch‘ oder ‚politisch‘ begründet war, ist kaum möglich bzw. nur künstlich herstellbar – wie etwa das Beispiel der sowohl rassistisch ausgegrenzten und bedrohten, aber auch ökonomisch und sozial marginalisierten Roma (nicht nur) in Rumänien zeigte.

<sup>56</sup> Diese und die folgenden Angaben nach: [www.bamf.de](http://www.bamf.de).

<sup>57</sup> Die Regelung „sicherer Herkunftsstaaten“ im neuen Asylrecht wurde nahezu ausschließlich dazu verwandt, um Roma aus Rumänien (und BulgarInnen) im Fließbandverfahren ablehnen und abschieben zu können. Dies führte angesichts der Kürze und Härte des Verfahrens zu einem rapiden Rückgang rumänischer Asyl Suchender nach 1993.

1998-99 an zweiter Stelle). Deutschland ist für diese Flüchtlinge als Zufluchtsland besonders attraktiv, weil hier oft familiäre Anknüpfungspunkte infolge der ‚GastarbeiterInnen‘-Anwerbung und Immigration türkischer StaatsbürgerInnen bestehen<sup>58</sup>.

Die besondere Lage kurdischer Volkszugehöriger spiegelte sich auch in den Zahlen von Flüchtlingen anderer Hauptherkunftsländer wieder. So bildeten etwa **irakische Staatsangehörige** (zumeist kurdischer Volkszugehörigkeit) seit 1995 die dritt- bzw. viertgrößte Gruppe Asyl Suchender in Deutschland in den 90er Jahren.

Staatenlose **palästinensische** Flüchtlinge aus dem **Libanon** waren bis 1990 wegen der dortigen kriegerischen und politischen Ereignisse unter den Asyl Suchenden stark vertreten.

Flüchtlinge aus dem **Iran** stellten mit Ausnahme von 1992/93 eine der zehn größten Ländergruppen, 1986 sogar an erster Stelle.

Aus zwei Bürgerkriegsländern kamen kontinuierlich viele Asyl Suchende nach Deutschland: aus **Afghanistan**, vor allem seit 1989 (seit 1994 war Afghanistan stets unter den fünf zahlenkräftigsten Herkunftsländern vertreten), und etwas weniger häufig aus **Sri Lanka**.

Bei vielen dieser Flüchtlinge erging die individuelle Entscheidung zur Flucht zumeist in einem beinahe unauflösbaren Konglomerat von politischen, sozialen, ökonomischen und sonstigen Gründen; kriegerische Auseinandersetzungen und politisch motivierte Verfolgungsmaßnahmen etwa gehen häufig mit (lebensbedrohender) ökonomischer Not einher. Da viele Bedrohungslagen in den Hauptherkunftsländern zumeist nicht (nur) einzelne Individuen, sondern ganze Bevölkerungsgruppen betreffen, wird diesen Flüchtlingen in Deutschland eine Asylanerkennung zumeist versagt. Es ist meines Erachtens eines der zentralen Probleme der Asyldebatte, dass im Regelfall vorgegeben wird, die Fluchtgründe der Einzelnen könnten trennscharf aufgelöst werden, so dass die einen als asylberechtigt anerkannt und die anderen als (bloße) ‚Wirtschaftsflüchtlinge‘ abgelehnt und zu Recht abgeschoben werden könnten. Ist es nicht vielmehr so, dass sich die Gesetzgebung und Rechtsprechung von den tatsächlichen Gründen zur Flucht unserer Zeit entfernt haben und dass sie an einem antiquierten und nicht mehr zeitgemäßen Verfolgungsbegriff festhalten, um den Kreis der potenziell Schutzberechtigten möglichst klein zu halten? Natürlich gibt es nach wie vor individuell politisch Verfolgte im Sinne der Rechtsprechung, doch stellen diese eine Minderheit unter den schutzbedürftigen Flüchtlingen dar, weil – wie schon Hannah Arendt feststellte – die meisten ‚modernen‘ Flüchtlinge nicht deshalb verfolgt werden oder fliehen müssen, weil sie dies oder jenes getan hätten, sondern weil sie ‚unglücklicherweise‘ in diese oder jene Volksgruppe hineingeboren wurden<sup>59</sup>.

Die mit Abstand größte Gruppe von Asyl Suchenden im letzten Jahrzehnt bildeten wohlgermerkt Kriegsflüchtlinge und Verfolgte aus dem **ehemaligen Jugoslawien**<sup>60</sup>. Von 1990 bis 1999 stellte Jugoslawien (Serbien / Montenegro) alljährlich das zahlenmäßig größte, zumindest aber das zweitgrößte Hauptherkunftsland dar<sup>61</sup>. Als besonders ‚bitter‘ muss es im Rückblick erscheinen, dass diese zumeist unstrittig schutzbedürftigen Menschen Anfang der 90er Jahre dazu instrumentalisiert wurden, um als vermeintliche ‚AsylrechtsmissbraucherInnen‘ zur Legitimation der

<sup>58</sup> Familienbindungen (so genannte ‚Kettenmigration‘) stellen vermutlich den wichtigsten Faktor bei der Wahl des konkreten Zufluchtslandes dar – ohne dass dieser Gesichtspunkt von der Politik oder dem Recht berücksichtigt oder nutzbar gemacht würde. So werden infolge der gesetzlichen ‚Umverteilung‘ und Zwangsunterbringung von AsylbewerberInnen hohe Unterbringungskosten in Kauf genommen, selbst wenn Familienangehörige diese bei sich aufnehmen würden.

<sup>59</sup> Ein weites Feld von Fluchtgründen, die nicht durch das Asylrecht und die Rechtsprechung abgedeckt werden, eröffnet sich durch zunehmende Umweltzerstörungen und die hiermit verbundene Vernichtung existenzieller Lebensgrundlagen. In diesem Zusammenhang kam z.B. Klaus Töpfer (CDU), Vorsitzender der UN-Umweltorganisation Unep, zu dem Urteil, dass Afrika ‚Opfer einer ökologischen Aggression‘ sei, die von den Industrienationen ausgehe (vgl. FR vom 13.3.2000, S. 2).

<sup>60</sup> Auch hier müsste im Grunde genommen wieder unterschieden werden zwischen politischen Verfolgungsmaßnahmen im Sinne der Rechtsprechung (etwa gegenüber Kosovo-AlbanerInnen), zwischen der Flucht (aus Angst) vor dem Krieg und zwischen der ökonomischen Notlage infolge der Kriegsauswirkungen, des internationalen Embargos und des wirtschaftlichen Transformationsprozesses (Stichwort: von der Plan- zur Marktwirtschaft).

<sup>61</sup> Hinzu kommen noch bosnische AsylantragstellerInnen, die erst seit 1992 statistisch gesondert erfasst werden, genauso wie Flüchtlinge aus den ehemaligen jugoslawischen Republiken Kroatien, Mazedonien, Slowenien, die jedoch nicht in der Liste der zehn zahlenkräftigsten Herkunftsländer erschienen. Die Aufnahme der bosnischen Bürgerkriegsflüchtlinge erfolgte wesentlich *außerhalb* des Asylverfahrens (nur gut 10% der in Deutschland um Schutz nachsuchenden BosnierInnen stellten einen Asylantrag, viele von ihnen nahmen diesen später zurück und erhielten stattdessen eine Duldung).

faktischen Abschaffung des Grundrechts auf Asyl beizutragen, und dass sie dann Ende der 90er Jahre geradezu als Inbild der Verfolgten und Bedrohten dargestellt wurden, um einen weiteren Verfassungsbruch legitimieren zu können: den völkerrechtswidrigen Einsatz deutscher Soldaten beim NATO-Bombardement auf Jugoslawien.

Die VerfassungsrichterInnen hätten jedenfalls, hierauf wollte ich hinaus, im Jahr 1996 durchaus die Chance gehabt, jenseits der politischen Aufgeregtheiten der Jahre 1992/93 und auch in Anbetracht kontinuierlich zurückgehender Flüchtlingszahlen eine nüchterne Bestandsaufnahme und Analyse der Asylgesuche in Deutschland vorzunehmen und dies zur Grundlage ihrer Entscheidung zu machen, statt undifferenzierte Überflutungsparolen und -phantasien und pauschale Missbrauchsvorwürfe der damaligen Asyldebatte in ihrem Urteil kritiklos zu wiederholen.

### Abstrakte Grundrechtsgeltung

Die Formulierung des BVerfG, die „massenhafte“ und „weithin ungerechtfertigte“ Asylantragstellung „zum Zwecke der Einwanderung“ rechtfertige eine einschneidende Änderung des Grundrechts auf Asyl, konnte sich nach dem Ausgeführten nur auf die wenig aussagekräftige Größe der Asylanerkennungsstatistik<sup>62</sup> beziehen – ohne zu berücksichtigen, dass es vor allem der fehlende politische Wille zur Aufnahme von Schutzbedürftigen außerhalb des Asylverfahrens und entsprechend fehlende rechtliche Instrumentarien waren, die die Menschen geradezu ins Asylverfahren trieben, um sie dann als ‚nicht asylberechtigt‘ wieder ‚auszuspeien‘.

Auch Günter Renner (1996, 109) warnte angesichts der aus sachfremden politischen Gründen nicht angewandten Bürgerkriegsregelung des § 32 a AuslG:

„Eine isolierte Betrachtung der Asylbewerberzahlen wird [...] der Wirklichkeit nicht gerecht. Im Übrigen ist zu beobachten, dass eine Abdrängung der Flüchtlingsprobleme in das Abschiebungsverfahren wie zu befürchten massenhaft Rechtsunsicherheit schafft, Behörden und Gerichte überfordert und - nicht zuletzt - den tatsächlichen Problemen der Menschen nicht gerecht wird.“

Dass auch Menschen ohne Asylgründe im Sinne der Rechtsprechung vielfach einen Asylantrag stellen (etwa Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge, Deserteure oder aus ‚taktischen‘ Gründen<sup>63</sup>), trifft zu. Wie dieser Umstand jedoch eine Grundrechtsänderung, die unterschiedslos *alle* AntragstellerInnen betrifft und die auf eine Abschaffung des Asylgrundrechts hinausläuft, legitimieren können sollte, blieb das Geheimnis der VerfassungsrichterInnen.

Auch der folgende Urteilssatz und die verwandte Wortwahl deuteten darauf hin, dass sich die VerfassungsrichterInnen vermutlich von einem allgegenwärtigen Ressentiment gegenüber Asyl Suchenden leiten ließen:

„Hat der Staat dem Asylgrundrecht Geltung zu verschaffen, das von einer großen Zahl von Antragstellern zu Unrecht in Anspruch genommen wird, so muss er die offensichtlich unbegründeten Asylanträge einer schnellen Erledigung zuführen“ (BVerfG, 167).

In anderen Worten: ‚*Kurzen Prozess machen*‘<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> Auch Bundesinnenminister Schily (SPD) behauptete im November 1999 (vgl. Berliner Zeitung vom 8.11.1999), 97% aller Asyl Suchenden seien „Wirtschaftsflüchtlinge“. Tatsächlich betrug die Anerkennungsquote beim Asyl-Bundesamt zur gleichen Zeit jedoch nicht 3% (dies betraf nur Anerkennungen nach Art. 16 a GG), sondern etwa 10% (inklusive der Flüchtlinge im Sinne der GFK und Flüchtlinge, bei denen Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG vorlagen). Wird zudem berücksichtigt, dass etwa 30% der Asylanträge aus rein formellen Gründen abgelehnt bzw. die Verfahren eingestellt werden – hier also *keine inhaltlichen* Entscheidungen getroffen werden –, ergibt sich, dass bei etwa 15% der inhaltlichen Entscheidungen des Bundesamtes Abschiebungsschutz in irgendeiner Form gewährt wird. Hinzu kommen (schwer zu quantifizierende) Schutzgewährungen durch Entscheidungen der Verwaltungsgerichte (vermutlich nochmals etwa 10%). Dass die formalrechtliche Versagung eines Abschiebungsschutzes grundsätzlich noch nichts über die Schutzbedürftigkeit der Betroffenen aussagen muss, habe ich dargelegt.

<sup>63</sup> Um einen zumindest zeitweiligen Aufschub (wenige Wochen, Monate) einer drohenden Abschiebung erreichen zu können, z.B. um eine Weiterwanderung zu ermöglichen oder um Formalitäten zur ‚Abwicklung‘ einer geplanten Heirat klären zu können usw.

<sup>64</sup> Ein gewisses ‚Bestrafungsbedürfnis‘ der VerfassungsrichterInnen gegenüber ‚MissbraucherInnen‘ zeigte sich auch bei einer anderen wichtigen Teilentscheidung: Die RichterInnen entschieden (mit 7:1-Mehrheit), dass bereits die Vermutung der Einreise nach Deutschland auf dem Landweg durch *irgendeinen* Anrainerstaat der Bundesrepublik Deutschland ausreichte, um einen Asylanspruch nach dem Grundgesetz ausschließen zu können – und zwar selbst dann, wenn der genaue Reiseweg nicht bekannt und / oder eine Rückschiebung in den angeblich sicheren Drittstaat nicht möglich ist und deswegen ein Asylverfahren in der Bundesrepublik durchgeführt werden muss (vgl. BVerfG,

### Abschied von einem effektiven Grundrechtsverständnis

Mit dem soeben zitierten Satz begründeten die VerfassungsrichterInnen in ihrer Mehrheit ein passant einen fundamentalen Systemwechsel vom Konzept einer *effektiven Grundrechtssicherung* im Interesse der einzelnen Individuen hin zu einer bloß *abstrakten Grundrechtsgeltung* unter besonderer Gewichtung ‚öffentlicher Interessen‘.

Diese Grundrechtsverschiebung nahm zum Beispiel in dem vom BVerfG im Zusammenhang mit der Drittstaaten-Regelung entworfenen „Konzept einer normativen Vergewisserung“ konkrete Gestalt an (vgl. Anm. 64): Statt einer behördlichen und gerichtlich überprüfbaren Einzelfallentscheidung sieht dieses Konzept nur noch die Vorab-Festschreibung einer generellen Verfolgungssicherheit vor allem in den Nachbarländern Deutschlands durch das Parlament bzw. den Gesetzgeber vor. ‚Sicher‘ ist ein Drittstaat demnach, so das BVerfG (a.a.O., 32 ff), wenn der Gesetzgeber der Auffassung ist, dass dort die Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Menschenrechtskonvention sichergestellt sei. Diese Feststellung erfordere kein bestimmtes Prüfungsverfahren und auch keine Mindeststandards in der sozialen Versorgung und Unterbringung von Schutz Suchenden in diesen Ländern<sup>65</sup>. Sichert sei die GFK vielmehr bereits dann, wenn das refoulement-Verbot des Art. 33 GFK beachtet würde<sup>66</sup>, d.h. dass Verfolgte nicht in den Verfolgerstaat abgeschoben würden<sup>67</sup>.

Diese Ausführungen des BVerfG mögen zwar in formaler Hinsicht die absoluten Minimalstandards im Flüchtlingsvölkerrecht wiedergeben – weder dem ‚Geist‘ der GFK<sup>68</sup> bzw. der EMRK noch dem bundesdeutschen Grundrecht auf Asyl wird dieser Rechtstorso jedoch gerecht: Jedem Staat, der die GFK formell unterzeichnet hat, wird demnach zunächst vertraut, dass er sich auch *in der Praxis* an das Abkommen halte. Nur im Falle einer „regelmäßigen Nichtbeachtung“ (BVerfG, 34) liege der Schluss einer Nicht-Anwendung der GFK nahe.

Nur „ausnahmsweise“ könne ein Flüchtling unter „strengen Anforderungen“ gegen die beabsichtigte Zurückweisung in einen „sicheren Drittstaat“ vorgehen, nämlich „wenn es sich aufgrund bestimmter Tatsachen aufdrängt“, dass das „Konzept der normativen Vergewisserung“ im Einzelfall nicht vor den Gefahren einer Verfolgung (GFK) oder Menschenrechtsverletzung (EMRK) schützt (vgl. BVerfG, 38 f). Bei der Feststellung möglicher Verstöße anderer Vertrags-

35). ‚Bestraft‘ werden also auch eindeutig Asylberechtigte für die Tatsache, dass sie es *trotz* der faktischen Abschaffung des Asylrechts, trotz der dichten deutschen ‚Grenzabwehr‘ und trotz zahlreicher internationaler Rückführungsabkommen schafften, *in Deutschland* um Asyl nachzusuchen und ein Anerkennungsverfahren zu ‚erzwingen‘. Reinhard Marx (1996, 68) sprach in diesem Zusammenhang von einer Versagung des Asylschutzes „als reine Strafaktion für die Verdunkelung des Reiseweges“ – wobei ergänzt werden müsste, dass viele Flüchtlinge ihren Fluchtweg nicht ‚verdunkeln‘, sondern ihn tatsächlich gar nicht kennen (können) angesichts aufgrund europäischer Abschottungspraktiken ‚notwendig‘ gewordener ‚Einschleusungstechniken‘ (etwa: Fahrt in einem geschlossenen LKW usw.). Erst mit dem Zuwanderungsgesetz 2005 wurde diese (unsinnige) ‚Bestrafung‘ der über Land eingereisten politisch Verfolgten weitgehend wieder zurückgenommen.

<sup>65</sup> Tatsächlich schreibt die GFK weder ein bestimmtes Prüfungsverfahren noch konkrete Unterbringungsbedingungen für noch nicht anerkannte Flüchtlinge noch eine einheitliche (abschließende) Definition des Flüchtlingsbegriffs vor. Den klaren Empfehlungen des Exekutivkomitees des UNCHR zu diesen Fragen maß das BVerfG keine völkerrechtliche Verbindlichkeit bei.

<sup>66</sup> Gleiches gelte für das abgeleitete refoulement-Verbot im Rahmen der EMRK.

<sup>67</sup> Oder aber in Staaten, die ihrerseits einen Verstoß gegen das refoulement-Verbot vornehmen könnten – nach der Terminologie des BVerfG (a.a.O., 33) so genannte „Viertstaaten“.

<sup>68</sup> Das Drittstaaten-Konzept als Ganzes gefährdet tendenziell das internationale Flüchtlingssystem, eine ausgewogene Verteilung der Flüchtlinge weltweit und somit auch den Gedanken eines effektiven Flüchtlingsschutzes. Um sich die Gefahr zu vergegenwärtigen, genügt die Vorstellung, dass alle Länder nach deutschem Vorbild eine Drittstaaten-Klausel ins Flüchtlingsrecht aufnehmen würden (und tatsächlich verbindet ein immer enger werdendes Geflecht von Rückübernahmeabkommen und Drittstaaten-Regelungen die Länder Europas und darüber hinaus). Im Ergebnis würden dann lückenlose ‚Kettenabschiebungen‘ bis in den Herkunftsstaat, zumindest aber bis direkt an die Grenzen des Verfolgerstaates (die nach dem refoulement-Verbot nicht überschritten werden dürfen), immer wahrscheinlicher, denn das Rückschiebungssystem funktioniert nach dem Motto: *den Letzten beißen die Hunde*. Wenn sich die reichen Industriestaaten, die zumeist keine unmittelbaren Nachbarstaaten von Hauptherkunftsländern sind, auf diese Weise ihrer internationalen Verantwortung entziehen, sind die Nachbarländer von Kriegsregionen und Verfolgerstaaten strukturell mit der Flüchtlingsaufnahme überfordert (diese tragen bereits heute faktisch den überwiegenden Anteil bei der Versorgung und Aufnahme von Flüchtlingen).

staaten räumte das BVerfG dem deutschen Gesetzgeber allerdings einen „Spielraum bei der Auswahl seiner Erkenntnismittel“ (ebd.) ein, und seine Entscheidung müsse sich lediglich „als vertretbar erweisen“, um als verfassungsgemäß gelten zu können (ebd.). Diese Formulierungen des BVerfG machen es beinahe unmöglich, dass die einmal getroffene Einstufung eines Landes als „sicherer Drittstaat“ im Einzelfall jemals effektiv durch Gerichte korrigiert werden könnte. Funke-Kaiser (1996, 8) weist darauf hin, dass es für die Betroffenen in der Praxis überdies gar keine „verwaltungsrechtlichen und gerichtsverfahrensrechtlichen Strukturen [gibt], um diese Gesichtspunkte [der Gefährdung in einem als sicher erachteten Drittstaat; T.H.] effektiv geltend machen zu können“. Er bewertete deshalb die praxisfernen einschränkenden Hinweise des Bundesverfassungsgerichts in Bezug auf das „Konzept der normativen Vergewisserung“ „als Ausdruck eines nicht zu unterdrückenden schlechten Gewissens und Unwohlseins“ der VerfassungsrichterInnen (ebd., 7 f).

Da das Grundrecht auf Asyl nach Art. 16 Abs. 1 GG formell nach wie vor in Kraft ist, wären deutsche Behörden eigentlich dazu verpflichtet, in einem rechtsstaatlichen Verfahren eine gewissenhafte Prüfung der Frage vorzunehmen, ob im jeweiligen Einzelfall Asyl gewährt werden muss, weil durch eine Abweisung oder Zurückschiebung (sei es in den Verfolgerstaat, sei es in ein Drittland) erhebliche Gefährdungen drohen – und für die Dauer dieses Verfahrens müsste auch ein vorläufiges Bleiberecht gewährt werden (so genannte ‚Vorwirkung‘ des Asylrechts; vgl. Marx 1996, 55). Dieses Verständnis einer *effektiven* Grundrechtssicherung wird jedoch verletzt, wenn die Verpflichtung zur Wahrung der Grundrechte, die sich aus der *deutschen* Verfassung ergibt und die auch nur *bundesdeutsche* Staatsorgane unmittelbar bindet, einfach *anderen* Staaten übertragen wird und es dabei bereits als ausreichend erachtet wird, wenn es in diesen Staaten nicht ‚regelmäßig‘ zu offenkundigen Verstößen gegen internationale Konventionen kommt. Diese leichtfertige Delegation des Grundrechtsschutzes auf andere Staaten ist bereits im Grundsatz problematisch; sie gerät jedoch zur verfassungswidrigen Verantwortungsflucht, wenn dabei Verpflichtungen des deutschen Staates Ländern übertragen werden, die zur Gewährleistung dieser Aufgabe strukturell gar nicht in der Lage sind. Hinsichtlich der osteuropäischen Nachbarländer Deutschlands war es zum Beispiel so, dass diese (zumindest zum Zeitpunkt der Asylrechtsänderung) offenkundig über kein funktionierendes, zuverlässiges und menschenwürdiges Flüchtlingssystem (Aufnahme, Verfahren, Unterbringung usw.) verfügten, um den von Deutschland aufgrund der Drittstaatenregelung abgewiesenen Asyl Suchenden ein angemessenes Verfahren und angemessenen Schutz bieten zu können<sup>69</sup>.

In der Rechtsprechung (vgl. zum Folgenden: ZDWF 1997, Punkt 8., S. 7 f) war bis zur Entscheidung des BVerfG von einer „anderweitigen Sicherheit“ in einem durchreisten Drittstaat – und somit von einem Asyl-Ausschlusstatbestand – immer erst dann ausgegangen worden, wenn die Betroffenen dort a) ihre Flucht objektiv und nach außen hin erkennbar beendet hatten (i.d.R. durch mehrwöchigen bzw. mehrmonatigen Aufenthalt) *und* b) „der Drittstaat Hilfestellung bei der Beseitigung einer durch die Flucht bedingten existenziellen Not gewährt und so ein menschenwürdiges Leben (nicht nur am Rande des Existenzminimums) erlaubt“ (ebd., 8, mit Hinweis auf: BVerwGE 78, 332, 345).

Diese beiden Bedingungen wurden vom Bundesverfassungsgericht im Mai 1996 ohne nähere Begründung ‚kassiert‘. Dies war vor allem in Bezug auf die (eigentlich selbstverständliche) Forderung inakzeptabel, dass Asyl Suchende in anderen Ländern, wenn sie von Deutschland aus dorthin verwiesen werden, dort auch menschenwürdige Lebensbedingungen und soziale Unterstützung während ihres Asylverfahrens finden können müssten. Den VerfassungsrichterInnen genügte jedoch, dass die Zurückgewiesenen nur nicht wieder „regelmäßig“ in den Verfolgerstaat oder einen unsicheren „Viertstaat“ abgeschoben werden! Das Verfassungsgericht agierte also nach dem in der Flüchtlingspolitik verbreiteten Motto: *Aus den Augen, aus dem Sinn*, denn welcher deutsche Beamte (oder Richter) sollte den weiteren Fortgang einer Kettenabschiebung noch

<sup>69</sup> Es ist vermutet worden, dass das Bundesverfassungsgericht sich für seine Asylrechts-Entscheidung auch deshalb so viel Zeit ließ (ca. drei Jahre), um den ehemaligen ‚Ostblock-Staaten‘ Polen, Tschechien usw. Zeit zu geben, zumindest in Ansätzen ein funktionierendes Asylsystem aufbauen zu können.

wirksam kontrollieren (können), nachdem Betroffene an den deutschen Grenzen abgewiesen wurden? Und wen sollte es noch interessieren, ob die aus Deutschland Abgewiesenen sich notgedrungen in die Gefahr einer politischen Verfolgung begeben, weil sie in dem angeblich „sicheren Drittstaat“ keine Unterstützung finden und keine menschenwürdige Überlebensebene für sich sehen?

Der illusorischen Auffassung des BVerfG zufolge wacht der Deutsche Bundestag darüber, dass es zu keinen völkerrechtswidrigen Abschiebungen in der Praxis kommt. Denn mit den Urteilen vom Mai 1996 übertrugen sie dem Gesetzgeber im Rahmen des Konzepts der „normativen Vergewisserung“ die Aufgabe, die Anwendung der GFK und der EMRK in allen deutschen Anrainerstaaten (und darüber hinaus auch in den so genannten „Viertstaaten“) regelmäßig zu überwachen. Bereits die Vorstellung mutet befremdlich an, deutsche PolitikerInnen, die in die aktuellen tagespolitischen Auseinandersetzungen eingebunden sind, könnten quasi ‚nebenher‘ eine sorgfältige Kontrolle der Flüchtlingspolitik und -praxis anderer Länder ausüben.

Oberverwaltungsrichter Funke-Kaiser (1996, 6) bescheinigte dem 2. Senat des BVerfG in diesem Zusammenhang die „eindrucksvolle Fähigkeit, die Realitäten auszublenden“.

### Beispiel Polen

Zur Veranschaulichung möchte ich einen genaueren Blick auf die vom Verfassungsgericht ausgeblendeten Realitäten werfen, und zwar am Beispiel Polens (Stand 1997, dem ungefähren Zeitpunkt der BVerfG-Entscheidung)<sup>70</sup>.

Polen übernimmt eine wesentliche ‚Grenzwächter‘-Funktion bzw. dient als ‚Vorhof‘ Westeuropas, in den Flüchtlinge (vor allem aus Deutschland) im Rahmen des Drittstaaten-Konzepts abgeschoben werden sollen<sup>71</sup>. Polen nimmt seinerseits immer strengere Grenzkontrollen und Abweisungen an seinen Ostgrenzen vor und hat ebenfalls zahlreiche Rücknahmevereinbarungen mit Nachbarländern getroffen, so dass bereits 1996 ca. ein Drittel der vom BGS abgewiesenen Menschen (so genannte „Drittstaater“) direkt (innerhalb von 48 Stunden) in östliche Nachbarländer „durchgeschoben“ wurden.

Polen ist (bzw. war) für Flüchtlinge in erster Linie ein Transitland. Dennoch hat die Zahl der Asyl Suchenden seit 1993 in Folge der Grenzabweisungen und Abschiebungen aus Westeuropa, aber auch wegen der gesteigerten Gefahr einer Abschiebung aus Polen, kontinuierlich zugenommen (Hauptherkunftsstaaten: Bosnien-Herzegowina / Jugoslawien (vor allem in den Jahren 1992/93), Armenien, Indien, Afghanistan, Sri Lanka, Irak, Russland; Hauptzielstaaten von Direktabschiebungen aus Polen: Indien, Bangladesh, China, Türkei).

In Polen gibt bzw. gab es (ich beziehe mich wohlgerne auf den Zeitpunkt der Entscheidung des BVerfG – die Bilanz fiel noch verheerender aus, wenn der Zeitpunkt der Asylrechtsänderung, 1993, betrachtet würde) kein angemessenes soziales Sicherungssystem für Flüchtlinge während ihres Asylverfahrens; eine Hilfestellung lag im Ermessen der Behörden, und zumeist erhielten nur allein stehende Frauen mit Kindern minimale Hilfsleistungen<sup>72</sup>. Die gesetzlichen Regelungen in Polen, die sich weitgehend am restriktiven deutschen Flüchtlingsrecht orientieren (sichere Drittstaaten- und Herkunftsstaaten-Regelung, Sanktionen gegen Beförderungsunternehmen, Abschiebehaft usw.), weisen zahlreiche Lücken und Härten auf (der polnische Grenzschutz entscheidet beispielsweise über die Ermöglichung eines Asylverfahrens aufgrund einer eigenen Einschätzung; als strafbar gilt die illegale Einreise selbst im Falle

<sup>70</sup> Folgende Darstellung nach: Bericht an den Innenausschuss des Deutschen Bundestages „Sicherer Drittstaat Polen“ vom 5.5.1997; BMI A 3 - 125 415 - 26a/1 POL; „Poland. Statistical Data on asylum seekers and refugees 1993-1996“. Department for Migration and Refugee Affairs. Ministry of Interior and Administration, Poland, 28.2.1997; „Chosen topics on combating illegal migration by the polish border guards“. Background paper submitted by the representative of the polish border guards, 27-29.1.1997; Zusammenfassung der Magisterarbeit von Dagmar Louise Flemes: „Sicherer Drittstaat wider Willen, Asyl- und Flüchtlingsrecht in der Republik Polen im Lichte völkervertraglicher Verpflichtungen“, Bonn 1997; „Ukraine. Vor den Toren der Festung Europa. Die Vorverlagerung der Abschottungspolitik“, FFM Heft 5, Verlag der Buchläden Schwarze Risse / Rote Straße, Berlin / Göttingen 1997, S. 9-37.

<sup>71</sup> In dem Bericht des BMI (s. Anm. 70) wurde diese Aufgabe so umschrieben (S. 1): „Danach ist Polen sich seiner Verantwortung im Asylbereich auch gegenüber seinen westeuropäischen Partnern bewusst und setzt alle erforderlichen Anstrengungen daran, die Standards innerhalb der EU-Mitgliedsstaaten zu übernehmen.“

<sup>72</sup> Im Rahmen einer Studien-Exkursion zum Bundesgrenzschutz in Frankfurt / Oder am 16.10.1995, an der ich teilnahm, bestätigten die anwesenden Beamten, dass die von ihnen abgewiesenen Flüchtlinge in Polen vor dem Nichts stünden: Einen Asylantrag könne man nur in Warschau stellen; die soziale Unterstützung beschränke sich in Polen auf 10 DM im Monat für Kranke und Frauen mit Kindern. Diese Angaben waren nicht mit einem persönlichen Mitgefühl für die Betroffenen verbunden, wie nachfolgende Äußerungen zeigten: Nachdem die von Deutschland „Rückgeschobenen“ nach 1993 zunächst in Polen „umhergeirrt“ seien, „führt der Pole sie nun geregelt zurück, wo sie hingehören“ (Erinnerungsprotokoll).

einer späteren Asylanerkennung; Rechtsbehelfe haben eine ungenügend aufschiebende Wirkung; Abschiebehaft kann trotz eines Asylantrages verhängt werden usw.). Auch die Verfahrensstandards sind in der Praxis extrem ungenügend: Es fehlt an Transparenz des Verfahrens, an einer Verfahrens- und Rechtsberatung, an einer angemessenen Sprachmittlung und an einem offenen Zugang zum Asylverfahren<sup>73</sup>.

Nachdem sich der UNHCR in Warschau bereits im November 1995 äußerst kritisch mit der asylrechtlichen Lage in Polen auseinandergesetzt und die Berliner Forschungsgemeinschaft Flucht und Migration durch Recherchen eine anscheinend häufig praktizierte faktische Zugangsverweigerung zum Asylverfahren in Polen zu Tage gefördert hatte<sup>74</sup>, beantragte die PDS im Bundestagsinnenausschuss die Überprüfung Polens als sicheren Drittstaat.

Die Bundesregierung musste sich nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts jedoch keine große Mühe mehr geben, um das Ansinnen der PDS abzuwehren. Genüsslich konnte sich der Bericht des BMI an den Innenausschuss darauf berufen, dass dem Gesetzgeber nach Maßgabe des BVerfG „bei der Bestimmung von Staaten zu sicheren Drittstaaten für die Gewinnung der Tatsachengrundlage ein Spielraum bei der Auswahl seiner Erkenntnismittel“ zustünde (BMI-Bericht, a.a.O., S. 9). Und so nahm sich die Bundesregierung die Freiheit, einem polnischen Vertreter des Innenministeriums, zuständig für Flüchtlingsangelegenheiten, einfach zu glauben, dass der Zugang zum polnischen Asylverfahren *jederzeit* – rechtlich und tatsächlich – gewährleistet sei. Die Vertretung des UNHCR habe „zwar Zweifel an der Einhaltung des Refoulement-Verbotes geäußert“ (ebd., S. 13), diese seien „jedoch nicht durch konkrete Fälle belegt“ worden (ebd.) – wie auch: UNHCR hatte sich darüber beklagt, dass er „nur eingeschränkten Zugang zum Verfahren habe“, wie es in dem Bericht des BMI nur zwei Seiten später hieß.

Die aufgezeigten Mängel im Asylverfahren konnte die Bundesregierung ebenfalls leicht beiseite schieben, denn die Einstufung eines Landes als „sicherer Drittstaat“ erfordere nach der Rechtsprechung des BVerfG

„kein förmliches Asylverfahren, das im wesentlichen dem deutschen entspricht, vielmehr reicht es aus, dass das Asylgesuch im Drittstaat *in irgendeiner Weise* behandelt wird und das Refoulement-Verbot eingehalten wird“ (BMI-Bericht, a.a.O., S. 8, Kursive von mir; T.H.).

Mit welcher Spitzfindigkeit sich auch das Refoulement-Verbot der GFK sprachlich in Luft auflösen lässt, zeigte die regierungsamtliche Beantwortung der Frage, „wie viele (insbesondere der von der Bundesrepublik aus zurückgewiesenen bzw. -geschobenen) Flüchtlinge [...] von Polen aus in welche Länder weitergeschoben worden“ seien (ebd., 6). Antwort:

„Bisher ist *kein Flüchtling im Rechtsinne (s.o.)* an der deutsch-polnischen Grenze zurückgewiesen oder zurückgeschoben worden. Insoweit ist davon auszugehen, dass auch keine dieser in der Frage angesprochenen Personen von Polen aus weitergeschoben worden sein können.“ (Kursive von mir; T.H.)

*Kein einziger* Flüchtling sollte von deutschen GrenzschrützerInnen nach Polen zurückgeschickt worden sein? Wie konnte das sein, angesichts tausender statistisch erfasster Zurückweisungen?

Die Erklärung ergab sich aus dem „(s.o.)“, denn weiter oben wurde (unter Punkt 3. a) ausgeführt:

„Flüchtling im rechtlichen Sinne ist nicht jeder Ausländer, der für sich das Vorliegen der Flüchtlingseigenschaft behauptet. Die Flüchtlingseigenschaft im Rechtssinne liegt nur bei Personen vor, die die Voraussetzungen der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) erfüllen. Ob dies der Fall ist, wird zuvor erst in dem jeweiligen Zufluchtsland nach Maßgabe des dort geltenden Rechts festgestellt“ (ebd., 5).

Und so schließt sich der Kreis der Verantwortungslosigkeit: Kommt es zu keinem Asylprüfungsverfahren, etwa aufgrund einer Drittstaaten-Regelung, kann es nach dieser ‚Logik‘ auch keine Flüchtlinge im Sinne der GFK geben, und deswegen kann es dort, wo es kein Asylverfahren gibt,

<sup>73</sup> Es ist bezeichnend, dass das BVerfG Ungarn als „sicheren Viertstaat“ einstuft (vgl. BVerfG, 46 f), obwohl Ungarn die GFK nur mit dem Vorbehalt einer Einschränkung der Anwendung der GFK auf europäische Flüchtlinge unterzeichnet hatte. Dem BVerfG genügte in dieser Beziehung eine „informelle Vereinbarung“ zwischen der ungarischen Regierung und dem UNHCR, wonach Letzterem in solchen Fällen eine Entscheidungsmöglichkeit über die Flüchtlingseigenschaft übertragen worden war (im Falle einer ‚Anerkennung‘ wurde jedoch lediglich ein befristetes Aufenthaltsrecht gewährt, um ein aufnahmeberechtigtes Drittland – aus deutscher Sicht also bereits ein „Fünftstaat“ – zu finden). Funke-Kaiser (1996, 7) betonte, dass es das BVerfG im Rahmen seiner diesbezüglichen Erwägungen „nicht einmal der Erwähnung wert“ fand, dass solche Flüchtlinge in Ungarn für die Gesamtdauer ihres Aufenthalts keinerlei soziale Versorgungsleistungen erhielten!

<sup>74</sup> 1994 gab es auch einzelne Verwaltungsgerichtsbeschlüsse, die Polen als nicht hinreichend sicher einschätzten und eine Zurückweisung aufgrund der Drittstaaten-Regelung untersagten (vgl. BMI-Bericht, a.a.O., S. 16) – ein solcher ‚Rest‘-Rechtsschutz wurde mit dem BVerfG-Urteil dann faktisch unmöglich.

auch nicht zu Verstößen gegen das Refoulement-Verbot der GFK kommen. Und wenn der Drittstaat, in den zurückgewiesen wurde, das Asylgesuch der Betroffenen „in irgendeiner Weise behandelt“ – und sei es, dass die Flüchtlingseigenschaft erneut inhaltlich nicht geprüft wird und die Betroffenen ‚weitergeschoben‘ werden –, so kann es sich auch in diesen Fällen aus formellen und begrifflichen Gründen prinzipiell nicht um Verstöße gegen die GFK handeln, denn wenn nie die „Flüchtlingseigenschaft im Rechtssinne“ geprüft wird, gibt es auch keine Flüchtlinge: *q.e.d.* Dies ist die Konsequenz des „Konzepts der normativen Vergewisserung“, eine Art virtueller Flüchtlingsschutz unter Absehung der Realität!

### Rechtsprechung im ‚Wolkenkuckucksheim‘

Das BVerfG nahm auch bei seiner Bestätigung des Konzepts sicherer bzw. verfolgungsfreier Herkunftsländer<sup>75</sup> eine grundlegende Umwertung von Verfassungsgarantien vor: Durch eine Beweislastumkehr im Rahmen einer widerlegbaren Missbrauchs-Vermutung des Gesetzgebers gegen Asyl Suchende aus solchen Ländern wurde ein individuelles Schutzrecht in ein staatliches Abwehrrecht umgewandelt. Auch hier verabschiedete sich das Verfassungsgericht von der Vorstellung eines rechtsstaatlichen und effektiven Grundrechtsschutzes, indem es für verfassungsgemäß erklärte, dass „zur Entlastung und Beschleunigung des Asylgrundrechts [...] Teilbereiche des Verfahrens zur Feststellung des Asylgrundrechts von den bisher dafür allein zuständigen Behörden und Gerichten auf den Gesetzgeber übertragen [werden]“ (BVerfG, 94). Der Gesetzgeber solle „für den jeweiligen Staat eine Analyse und Beurteilung der allgemeinen Verhältnisse im Hinblick auf deren asylrechtliche Erheblichkeit abstraktgenerell in Form einer antizipierten Tatsachen- und Beweiswürdigung“ vornehmen (BVerfG, 88).

Eine kurze Erinnerung daran, wie sich der deutsche Gesetzgeber in den Zeiten der Asylrechtsdebatte von Anschlägen Rechtsradikaler und Neonazis, von populistischen Bedrohungs- und Untergangsszenarien, von Ressentiments und Stammtisch-Parolen beeinflussen und zu hektischem Aktionismus treiben ließ, reicht aus, um beurteilen zu können, wie gut bzw. schlecht die Grundrechte in seinen Händen aufgehoben sind bzw. wie (un-) tauglich das Konzept einer „antizipierten“ „abstraktgenerellen“ Lagebeurteilung durch das Parlament ist.

Das Verfassungsgericht erklärte sich darüber hinaus mit einer 5:3-Mehrheit für grundsätzlich nicht befugt, diese „abstraktgenerellen“ Beurteilungen des Gesetzgebers inhaltlich zu überprüfen! Nur wenn sich der Gesetzgeber bei seiner Wertung „nicht von guten Gründen“ habe leiten lassen, könne das BVerfG die „Unvertretbarkeit“ einer solchen Entscheidung feststellen (BVerfG, 95) – auch dies war eine Formulierung, die sicher stellte, dass es *niemals* zu einer wirksamen Kontrolle und Maßregelung des Gesetzgebers in diesem Zusammenhang kommen sollte<sup>76</sup>. Die vom Bundesverfassungsgericht sowohl bei der Drittstaaten-Regelung als auch beim Konzept sicherer Herkunftsländern unter Beweis gestellte realitätsferne Juristerei ist in der Flüchtlings-

<sup>75</sup> Das Konzept sicherer Herkunftsländer war in der Praxis eine *lex Roma* und diente im Wesentlichen der schnellen Ablehnung und Abschiebung von Roma aus Rumänien. Ein grundsätzliches Dilemma des Konzepts ‚sicherer Herkunftsländer‘ ist, dass es entweder nur für Länder gilt, aus denen wenige Flüchtlinge kommen, weil in diesen Ländern tatsächlich die Menschenrechte weitgehend gewahrt werden, oder aber das Konzept gilt auch für Länder, aus denen viele Asyl Suchende kommen, was jedoch zugleich regelmäßig ein Indiz dafür ist, dass diese Länder eben *nicht* pauschal als ‚sicher‘ angesehen werden dürfen.

<sup>76</sup> Richterin Limbach betonte in ihrer abweichenden Einschätzung (vgl. BVerfG, 105 ff), dass die Kontrolltätigkeit des Verfassungsgerichts gerade bei grundrechtsbeschränkenden Gesetzen besonders streng zu sein habe: „Diesen Kontrollumfang reduziert der Senat ohne überzeugende Begründung“ (ebd., 106). Im Rahmen des Konzepts sicherer Herkunftsländer müsse der Gesetzgeber, Limbachs Auffassung nach, *alle* erreichbaren und erheblichen Tatsachen *sorgfältig* ermitteln und *alle* zur Verfügung stehenden Erkenntnisquellen nutzen, um die Gefahr einer politischen Verfolgung auch in naher Zukunft weitgehend ausschließen zu können: „Der Fortbestand des Individualgrundrechts auf Asyl fordert dem Gesetzgeber eine Analyse und Würdigung der Rechtslage, Rechtsanwendung und politischen Verhältnisse ab, die in ihrer Gedeihenheit dafür bürgen, dass politisch Verfolgte in der Bundesrepublik Deutschland nach wie vor Schutz finden können“ (BVerfG, 106). Eine solche stets aktuelle und aufwändige Sachverhaltsermittlung und Länderbeobachtung ist in den Händen spezialisierter MitarbeiterInnen einer hierfür zuständigen Behörde natürlich weitaus besser aufgehoben als in den Händen des Parlaments – doch war das Ziel der Grundrechtsänderung kein sorgfältiges Verfahren, sondern im Gegenteil die möglichst effektive Verhinderung der Inanspruchnahme des Grundrechts auf Asyl.

politik und Asylrechtsprechung weit verbreitet: Auch der Wortlaut zwischenstaatlicher Abkommen oder Zusicherungen von menschenfeindlichen und undemokratischen Regimen werden häufig ungeachtet der alltäglich zu beobachtenden Kluft zwischen Theorie und Praxis von vielen RichterInnen unhinterfragt für bare Münze, d.h. real vorfindbare Wirklichkeit, genommen<sup>77</sup> – wenn es denn der Ablehnung der Flüchtlinge dient.

Auch die Entscheidung des BVerfG zur Drittstaaten-Regelung basierte letzten Endes auf einer gigantischen Illusion bzw. Selbst- und Fremdtäuschung des BVerfG. Der erste Leitsatz des entsprechenden Urteils lautete nämlich, dass der Gesetzgeber mit dem neuen Art. 16 a GG die Grundlage dafür habe schaffen wollen, „um eine europäische Gesamtregelung der Schutzgewährung für Flüchtlinge mit dem Ziel einer Lastenverteilung zwischen den an einem solchen System beteiligten Staaten zu erreichen“ (BVerfG, 1). Der Gesetzgeber, so heißt es an anderer Stelle (ebd., 29), habe sich damit von dem bisherigen Konzept abgewandt, dass innerstaatliches Recht Flüchtlingen Schutz vor Verfolgung bieten solle, und er verweise stattdessen auf „anderweitigen Schutz“ in anderen Ländern<sup>78</sup>. Diese Ausgliederung des nationalen Asylrechtsschutzes wäre jedoch allenfalls dann vertretbar, wenn es tatsächlich vergleichbare Standards in den Asylverfahren dieser Länder gäbe. Dies war jedoch 1996 bei weitem nicht der Fall (und erst recht nicht 1993), weder hinsichtlich der Verfahrensstandards noch hinsichtlich des Flüchtlingsbegriffs noch hinsichtlich der sozialen Rechte im Verfahren oder gar hinsichtlich der konkretisierenden Rechtsprechungen der jeweiligen Länder. Selbst viele Jahre nach dem Richterspruch stand eine europäische Gesamtregelung und Lastenverteilung noch in weiter Ferne, und auch das BVerfG sprach 1996 davon, dass „eine Harmonisierung des Ausländer- und Flüchtlingsrechts [...] derzeit noch in den Anfängen“ stecke, und zwar selbst „zwischen den Staaten der Europäischen Gemeinschaft“ (ebd., 31) – europäische Gesamtregelungen gab es allenfalls in Hinblick auf die Verhinderung einer Asylgewährung (gemeinsame Visums- und Grenzkontrollpolitik der EU, Rückübernahmeabkommen usw.). Für eine pure Illusion gaben die VerfassungsrichterInnen also ein Grundrecht aus der Hand!

Sofern das BVerfG darauf spekuliert haben sollte, dass sich die europäische(n) Asylpolitik(en) dahingehend angleichen und fortentwickeln könnte(n), dass sie irgendwann einmal tatsächlich dem individuellen Grundrecht auf Asyl, wie es bis 1993 in Deutschland noch galt, gleich- oder nahekäme(n), so wäre zu fragen, worauf die RichterInnen ihren Optimismus stützten, denn, so Ilse Staff (1996):

„Das Bundesverfassungsgericht hat durch die Entleerung des Asylgrundrechts von jeglichem Menschenwürdegehalt [...] die deutsche asylrechtliche Verfassungstradition derart gründlich von allem menschenrechtlichem Beiwerk befreit, dass kaum verständlich ist, wieso es auf die Entstehung eines angemessenen Standards europäischen Asylrechts vertraut, dessen Minimalisierung es selbst mit Entschiedenheit betrieben hat.“

Die späteren europäischen Vereinheitlichungen auf niedrigstem Niveau und mit der Maßgabe der Abschottung Europas sollten diese kritische Einschätzung bestätigen.

---

<sup>77</sup> Als Beispiel hierfür kann das deutsch-türkische „Konsultationsabkommen“ gelten. Demnach wurde die Auslieferung kurdischer Flüchtlinge von Deutschland an die Türkei an die Zusage des türkischen (Verfolger-) Staates geknüpft, diese nicht wegen ihrer politischen Aktivitäten zu verfolgen – was vielen RichterInnen genügte, um die Gefahr drohender Menschenrechtsverletzungen zu negieren.

Auch die Textpassage im deutsch-jugoslawische Rückführungsabkommen, wonach abgeschobene Flüchtlinge aus dem Kosovo nicht menschenrechtswidrig behandelt würden, wurde von vielen RichterInnen als Ersatz für eigene Sachverhaltsermittlungen betrachtet.

Schließlich konnte sich auch kein bosnischer Flüchtling, der mit dem richterlichen Hinweis abgeschoben wurde, die bosnische Regierung habe schließlich eine Registrierung, Unterbringung und Versorgung aller Abgeschobenen vertraglich zugesichert, von dieser in der Realität bedeutungslosen schriftlichen Zusage auch nur eine Scheibe Brot kaufen.

<sup>78</sup> In diesem Zusammenhang führte das BVerfG aus, dass sich aus dem Kern des Asylgrundrechts in Verbindung mit der Unverletzlichkeit der Menschenwürde kein Anspruch auf „grundrechtliche Gewährleistung“ auf Schutz vor politischer Verfolgung ableiten lasse, sondern dieser – kurz gesagt – auch im Rahmen eines europaweiten Flüchtlingssschutzes gewährleistet werden könne (vgl. BVerfG, 41).

## Suspension des Rechtsstaatsprinzips

Eine 5:3-Mehrheit der VerfassungsrichterInnen machte im Zusammenhang des Grundsatzes eines effektiven (Grund-) Rechtsschutzes den *politischen* Charakter ihrer Entscheidung deutlich. Gegen den Widerstand der RichterInnen Limbach, Böckenförde und Sommer erklärte das Verfassungsgericht den Art. 16 a Abs. 4 GG, also die Einschränkung des Rechtsweges in den Fällen als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnter Asylanträge<sup>79</sup>, für verfassungsgemäß und nahm dabei en passant – und ‚ohne jede Not‘ – die aufschiebende Wirkung einstweiliger Anordnungen beim Bundesverfassungsgericht *generell* zurück<sup>80</sup>. Angesichts des überaus deutlichen Minderheitenvotums hierzu (vgl. BVerfG, 171 ff) ergibt sich die wohl überaus seltene Möglichkeit, die ‚Grundrechtswidrigkeit‘ von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts mit den Argumenten von VerfassungsrichterInnen zu belegen.

Zunächst fiel erneut die verharmlosende Sprache auf, mit der erhebliche Einschränkungen von Grundrechten von der Senatsmehrheit camouffiert wurden: Die Regelung des Art. 16 a Abs. 4 GG (Einschränkung des Rechtsschutzes) nähme das Asylgrundrecht angesichts „der aus der großen Zahl der Asylanträge erwachsenen Probleme“ „ein Stück weit zurück“ (BVerfG, 148) – Reinhard Marx (1996, 190) sprach von einem „unüblichen Sprachstil“, der einhergehe mit „drastischen Einschränkungen des Rechtsschutzes“. Der Gesetzgeber, so heißt es an anderer Stelle des Urteils, nähme „die Garantie des Art. 19 Abs. 4 GG, die grundsätzlich auch effektiven einstweiligen Rechtsschutz umfasst [...], auf und gestaltet sie wegen des massenhaften Zustroms asylbegehrender Ausländer um“ (BVerfG, 151) – auch hier fand also eine bedenkliche Verquickung quantitativer Größen (Zahl der Asylanträge) mit qualitativen Einschränkungen von Grundrechten statt. Doch worum ging es konkret, wenn die VerfassungsrichterInnen etwas verstohlen von einer „Umgestaltung“ und „Zurücknahme“ des Rechtsschutzes sprachen?

Die Regelung des Art. 16 a Abs. 4 GG sieht vor, dass Ablehnungen des Asyl-Bundesamtes als „offensichtlich unbegründet“ von der Verwaltungsgerichtsbarkeit nur bei „ernstlichen Zweifeln an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme“ aufgehoben werden dürfen. Es reicht also, so die Mehrheitsauffassung im BVerfG-Senat, auf Seiten der VerwaltungsrichterInnen *nicht* ein „innerer Zustand des Zweifels, dessen Intensität nicht messbar ist“ (BVerfG, 151). Es müssten vielmehr „erhebliche Gründe dafür sprechen, dass die Maßnahme [Ablehnung und Abschiebung; T.H.] einer rechtlichen Prüfung wahrscheinlich nicht standhält“ (ebd.).

Reinhard Marx (1996, 191) verglich diese hohen Anforderungen an ‚richterliches Zweifeln‘ mit der vorherigen Gesetzeslage und kam zu folgendem (sehr juristisch formuliertem) Ergebnis:

„Während früher [...] ein inneres, jeglichen Zweifel ausschließendes Evidenzerlebnis gefordert wurde und daher der geringste Zweifel die Richtigkeitsgewissheit beseitigte, bedarf es nunmehr einer erheblichen Gewissensanspannung, um innere Zweifel auszulösen. Dies eröffnet den Einzelrichtern in der Fachgerichtsbarkeit einen unbegrenzten Entscheidungsspielraum.“

<sup>79</sup> So genannte ‚o.u.-Entscheidungen‘; hierunter fallen auch Ablehnungen nach der ‚sicheren‘ Herkunftsstaaten-Regelung.

<sup>80</sup> Zuvor bereits hatte eine (vermutlich dieselbe) 5:3-Mehrheit der RichterInnen den individuellen Rechtsschutz im Rahmen der Drittstaaten-Regelung mit atemberaubender Leichtigkeit aufgehoben (vgl. BVerfG, 41 und 47 f) – die unterlegenen RichterInnen gaben ihre Einwände hierzu jedoch nicht schriftlich als abweichendes Votum zu Protokoll. Nach § 34 a Abs. 2 AsylVerfG ist ein Rechtsschutz gegen die behördliche Entscheidung einer Zurückweisung ins „sichere Drittland“ prinzipiell nicht möglich; selbst wenn substantiierte Zweifel an der Sicherheit des Drittstaates im konkreten Einzelfall vorgebracht würden, bliebe der Rechtsweg verschlossen. Bis zur BVerfG-Entscheidung gab es einzelne Verwaltungsgerichtsentscheidungen, die die Bestimmung des § 34 a Abs. 2 AsylVerfG als verfassungswidrig ansahen. Auch das Verfassungsgericht nannte seltene Ausnahmefälle, in denen die Anwendung der Drittstaaten-Regelung rechtswidrig wäre (vgl. BVerfG, 38) – doch stellte sich die Frage, wie solche Gefahren von den Betroffenen angesichts der Sperrwirkung des § 34 a AsylVerfG in der Praxis wirksam vorgebracht werden könnten. In dem Urteil ist euphemistisch von einer „Umgestaltung“ bzw. „Konkretisierung“ des Prinzips individuellen Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG die Rede. Die lapidare Begründung: Zwar könne „der Ausländer [...] ohne vorgängige Prüfung durch eine weitere Kontrollinstanz sofort in den sicheren Drittstaat zurückverbracht“ werden – „dieser Maßnahme“ sei „aber eine normative Vergewisserung über die Sicherstellung der Anwendung der [GFK] und der [EMRK] in dem Drittstaat vorangegangen“ (BVerfG, 41 f). Eines *individuellen* Rechtsschutzes bedarf es also nicht, wenn der Gesetzgeber sich zuvor abstrakt vergewissert hat, dass es allgemein keines Rechtsschutzes bedarf.

Um den Umfang der Rechtsschutzeinschränkung erfassen zu können, muss vergegenwärtigt werden, dass sich die richterliche Kontrolle in solchen asylrechtlichen Streitfällen im Regelfall ohnehin auf die Prüfungstätigkeit von *EinzelrichterInnen* beschränkt, die zudem ‚nach Aktenlage‘ erfolgt, d.h. ohne weitere Anhörung der Betroffenen und ohne ‚eigene Sachverhaltsermittlung‘, (vgl. BVerfG, ebd., 151 und 153). Der oder die EinzelrichterIn betrachtet den/die Asyl Suchende/n und das entsprechende Vorbringen also ausschließlich auf der Grundlage der vom Bundesamt vorgenommenen Sachverhaltsaufklärung und -darstellung, die immer auch mit einer selektiven Auswahl und Präsentation des (vermeintlich) ‚entscheidungsrelevanten‘ Materials verbunden ist.

Das noch am ehesten ‚authentisch‘ zu Nennende einer Asylakte ist das Protokoll der mündlichen Anhörung beim Bundesamt. Doch selbst wenn unterstellt wird, dass den Betroffenen genug Gelegenheit gegeben wurde, alles Wichtige in aller Ruhe vorzubringen, dass ferner auch alles Vorgebrachte richtig protokolliert und korrekt (rück-) übersetzt wurde, so fehlt dem schriftlichen Anhörungsprotokoll in jedem Fall die ‚Lebendigkeit‘ des persönlichen Vortrages (etwa: Tränen, Bewegtheit, Zittern, Schweigen usw.), und auch der häufig entscheidende persönliche Eindruck ‚subjektiver Glaubwürdigkeit‘ – der nicht mit absoluter Widerspruchsfreiheit in Detailfragen zu verwechseln ist – lässt sich aus dem schriftlichen Wortprotokoll für die RichterInnen nicht entnehmen.

Die Chance von Asyl Suchenden, einer ‚offensichtlich unbegründet‘-Ablehnung des Bundesamtes in einem in kürzester Zeit zu begründenden einstweiligen Rechtsschutzgesuch noch etwas Substantielles entgegenzusetzen und damit die geforderten erheblichen Zweifel der RichterInnen an der Richtigkeit der Behördenentscheidung auslösen zu können, ist mithin denkbar schlecht. Dabei benannte auch das Bundesverfassungsgericht institutionelle Umstände und Belastungen des Asylverfahrens, die zu einem unzureichenden Vorbringen in der ersten Asyl-Anhörung (und mithin zu einer Ablehnung als ‚offensichtlich unbegründet‘) führen können und die sich vor allem im so genannten ‚Flughafenverfahren‘ in extremer Weise verdichten (vgl. BVerfG, 155 ff):

- Die Asyl Suchenden stünden noch unter den psychischen und physischen Auswirkungen von Verfolgung und Flucht; dies könne die schlüssige Schilderung des Verfolgungsschicksals beeinträchtigen.
- Auch die Kürze des Verfahrens, insbesondere des Flughafenverfahrens, könne die Qualität des Vortrages beeinträchtigen.
- Schließlich seien (als quasi-‚mildernde Umstände‘) noch zu berücksichtigen: fehlende Sprachkenntnisse der Betroffenen und ihre Angewiesenheit auf DolmetscherInnen; die ‚typische Beweisnot‘ im Asylverfahren und hieraus resultierende Belastungen infolge des alles entscheidenden Eindrucks der individuellen ‚Glaubwürdigkeit‘; die einschüchternde Wirkung fremder kultureller und sozialer Gegebenheiten des Aufnahmelandes sowie unbekannte Behördenzuständigkeiten und unbekannte Verfahrens- und Rechtsabläufe (neben den geschriebenen würden auch zahlreiche unbekannte ‚ungeschriebene Regeln‘ gelten).

Dessen ungeachtet bescheinigte das Bundesverfassungsgericht dem Asyl-Bundesamt, dass es den besonderen Anforderungen und Umständen des Asylrechts im Verfahren grundsätzlich gerecht werde, etwa indem die Bundesamts-EntscheiderInnen regelmäßig geschult und fortgebildet würden. Der Senat ließ es sich nicht nehmen, auch in diesem Zusammenhang seine Realitätsferne unter Beweis zu stellen: Hinsichtlich der Besonderheiten der jeweiligen Sprache bzw. Herkunftsländer, aber auch hinsichtlich der Probleme beim Vortrag erlittener Folter oder sexueller Gewalt lasse sich nach Auffassung des BVerfG auf Seiten der BefragterInnen

„[...] in Schulungsveranstaltungen [...] das erforderliche Problembewusstsein und die notwendige Sensibilität für derartige Besonderheiten des Asylrechts herstellen. Tauchen solche Fragen in einer Anhörung auf, so wird der so geschulte und fortgebildete Bedienstete in der Lage sein, sie als Problem zu erkennen und zu berücksichtigen und sich gegebenenfalls sachverständiger Hilfe zu bedienen“ (BVerfG, 157).

Diese Passage erinnert unfreiwillig an Unfehlbarkeitsvorstellungen besonders ‚geschulter‘ sozialistischer Funktionäre, die dank ihrer Stellung und ihres guten Willens prinzipiell alle Probleme erkennen und beheben, notfalls aber auch weiter delegieren können. Zwar gibt es in der Praxis einzelne einfühlsame AnhörerInnen des Bundesamtes. Keinesfalls aber darf die Ideal- und Wunschvorstellung geschulter und verständiger Bediensteter mit der realen Praxis von Asylanhörungen verwechselt werden, die oft genug mit diesem Idealbild wenig gemein haben, son-

dem im Gegenteil häufig von Misstrauen, Unterstellungen, Feindseligkeit, Selbstherrlichkeit und Hektik geprägt sind.

Es wäre die Aufgabe des Verfassungsgerichts, nicht blauäugig *zu hoffen*, dass BundesamtsentscheiderInnen bzw. -AnhörerInnen die Mindestverfahrensstandards, die es verfassungsrechtlich für geboten hält, in der Praxis beachten, sondern durch effektive Kontrolle *sicherzustellen*, dass dem auch so ist (etwa durch Beiordnung einer kostenlosen anwaltlichen Vertretung oder anderer effektiver Hilfen im Asylverfahren<sup>81</sup>).

Oberverwaltungsrichter Funke-Kaiser (1996, 9) bescheinigte den Ausführungen des BVerfG zur Praxis des Asylverfahrens einen geringen praktischen Wert, da „die Realität häufig ganz anders aussieht“:

„Die Ausführungen des Gerichts wirken daher merkwürdig abgehoben und realitätsfern, sie wirken beschwörend und sollen wohl die eigenen Zweifel kaschieren.“ (ebd.)

### Exkurs: Die Praxis des Asylverfahrens

Wenige Beispiele sollen veranschaulichen, dass auch „geschulte und fortgebildete Bedienstete“ zu wenig nachvollziehbaren, unsensiblen oder gar ausgesprochen rassistischen Bewertungen kommen können (vgl. nur: Loos 1999, 17, 42, 44):

„Im Asylverfahren einer Frau aus Zaire wurde es als unglaublich gewertet, dass die Frau beim Gefangenentransport, bei dem ihr die Flucht gelungen war, diese Flucht über die Hauptstraße fortgeführt hat. Es erschien dem Entscheider lebensnäher, ‚durch den Busch‘ zu flüchten“ (ebd., 42).

Eine Frau, deren Mann von Soldaten des Geheimdienstes entführt und ermordet und die selbst verhaftet und vom Wachpersonal mehrfach kollektiv vergewaltigt worden war, musste folgenden Bundesamts-Bescheid „geschulter Bediensteter“ über sich ergehen lassen:

---

<sup>81</sup> Eine rechtskundige Beratung *vor* der alles entscheidenden Anhörung wird vom BVerfG aber gerade abgelehnt mit der Begründung, der Gesetzgeber lege „besonderes Gewicht darauf, dass der Asylantragsteller zunächst spontan und unbeeinflusst durch Dritte seine Fluchtgründe im Zusammenhang darstellt“ (BVerfG, 158). Beeinflusst werden Asyl Suchende jedoch in erster Linie durch suggestive und selektive Fragestellungen von Bundesamts-Bediensteten bzw. auch durch Fehlinformationen und ‚Tipps‘ von ‚Schleppern‘, welche die Flüchtlinge häufig erst recht in einem schlechten, unglaublichen Licht erscheinen lassen. Das Argument einer angeblich „unbeeinflussten Darstellung“ der Asylgründe im Rahmen der ersten Anhörung ist eine weitgehende Chimäre der Rechtsprechung und des Gesetzgebers. Die Flüchtlinge sollen vor allem nicht durch eine rechtzeitige Beratung erfahren, was sie in der Anhörung tatsächlich faktisch verschweigen müssen (den Reiseweg nämlich), um überhaupt ein Asylverfahren in Deutschland durchlaufen zu können.

Das Bundesverfassungsgericht hat marginale Korrekturen in Hinblick auf das extrem gestraffte Flughafenverfahren vorgenommen (dies waren zugleich die *einzigsten* Änderungsvorgaben im Rahmen der Asylrechtsurteile). Zum einen verlangte es eine um vier Tage verlängerte Frist zur Bestreitung des Rechtsweges – somit bleiben den Asyl Suchenden sieben (!) Tage Zeit, um einen Eilantrag gegen eine o.u.-Entscheidung des Bundesamtes zu stellen und zu begründen (schriftlich, in Deutsch und alles unter den Bedingungen faktischer Inhaftierung!). Zum anderen verlangte das BVerfG die Ermöglichung des Zugangs zu einer kostenlosen asylrechtskundigen Beratung (*nach* der Anhörung; der Gesetzgeber könne selbst bestimmen, wo, durch wen und wie diese asylrechtskundige Beratung erfolgen solle; vgl. BVerfG, 159 f).

Wie das BVerfG (ebd., 161) ausführte, kam es 1994 und 1995 nur in weniger als 10% aller Fälle überhaupt zu einer Einreiseverweigerung auf der Grundlage der Flughafenregelung des § 18 a Abs. 3 AsylVerfG – angesichts dieser geringen Fallzahlen hätte sich die Frage nach der Verhältnismäßigkeit der extremen Einschränkungen im Flughafenverfahren gestellt (die vom BVerfG jedoch nicht aufgeworfen wurde).

Das BVerfG verneinte die Auffassung, dass es sich bei der Inhaftierung von Asyl Suchenden im Flughafenverfahren um eine rechtswidrige Freiheitsentziehung handle. In wenigen Sätzen der Begründung sprach das Gericht lediglich von Freiheitsbeschränkungen, die Folge der Entscheidung der Asyl Suchenden seien, trotz der (zunächst) fehlenden Einreiseerlaubnis in die BRD nicht in ihr Herkunftsland zurückzureisen (vgl. BVerfG, 154; auch die Bundesregierung trug im Verfahren die durchaus zynische Position vor, dass die Asyl Suchenden den Transitraum „durch Abreise ins Ausland jederzeit verlassen“ könnten, ebd., 145). Dass eine solche Rückreise den Asyl Suchenden wegen der geltend gemachten Gefahr politischer Verfolgung gar nicht zuzumuten ist, erkannten sowohl die Bundesregierung als auch das BVerfG grundsätzlich sogar an, doch sei dieser Umstand „nicht Folge einer der deutschen Staatsgewalt zurechenbaren Maßnahme“ (ebd., 154)! Oberverwaltungsrichter Funke-Kaiser kommentiert (1996, 10): „Das Gericht zerreiht hier jedoch willkürlich und bloßer Begrifflichkeit verhaftet einen einheitlichen Lebenssachverhalt, um auf der einen Ebene das Tatbestandsmerkmal der Freiheitsentziehung selbst und auf der anderen die Verantwortlichkeit der Bundesrepublik verneinen zu können.“

„Auch das Vorbringen der Antragstellerin, nach der Entführung ihres Mannes sei auch nach ihr gesucht und sie sei am [...] verhaftet worden, kann nicht zur Anerkennung als Asylberechtigte führen. Das durch die Antragstellerin angeblich ausgelöste Verhalten der [...] Behörden hat die Zumutbarkeitsschwelle, welche die asylrechtlich irrelevante politische Diskriminierung von der politischen Verfolgung trennt, nicht überschritten. [...] Dies gilt auch für die Anwendung von körperlicher Gewalt durch das Wachpersonal während der neuntägigen Inhaftierung im Gefängnis [...]. Staatliche Übergriffe rechtfertigen eine Anerkennung als politischer Verfolgter nur dann, wenn sie an asylrechtlich geschützte Merkmale des Betroffenen anknüpfen und ihn nicht lediglich belästigen, sondern in eine ausweglose Notlage bringen. Eingriffe in Leben, Gesundheit und Freiheit sind stets asylrechtlich, wenn sie schwerwiegend und damit nicht hinnehmbar sind. Eingriffe in andere Rechtsgüter sind hingegen nur asylrechtlich, wenn sie die Menschenwürde des Betroffenen in ihrem Kern verletzen.“ (zit. nach ebd., 17)

Eindrucksvoll ist in diesem Zusammenhang die Schilderung eines ehemaligen Bundesamt-Anhörers, des CDU-Mitglieds und Majors a.D. Siegfried Westermann (vgl. Stern Nr. 22/95 vom 24.5.1995, zit. in: Rundbrief 29, August 1995, S. 35). Westermann bewarb sich 1992 für die Stelle eines Anhörers, als StaatsdienerInnen zur Abarbeitung der aufgehäuften Asyl-Aktenberge gesucht wurden:

„Mir erschien die Arbeit sinnvoll. Und ich glaubte aufgrund meiner militärischen Laufbahn, in der Krisenregionen natürlich immer Thema waren, qualifiziert zu sein. Anfang '93 gab es einen fünftägigen Lehrgang. Schalterbeamte, Briefträger und viele Ex-Soldaten – aber in der überwiegenden Zahl Leute, die vorher mit menschlichem Elend nichts zu tun hatten. Vom Asylrecht erhielten wir allenfalls einen Eindruck.

Ein Jahr habe ich als Anhörer gearbeitet. Mein Glaube an die Rechtsstaatlichkeit ist nach dieser Zeit erschüttert. Als Soldat würde ich für eine solche Rechtsstaatlichkeit meinen Kopf nicht mehr hinhalten wollen. Die rechtlich vorgeschriebene Einzelfallprüfung ist eine Farce. Da kommen Menschen, die zum Teil unendlich viel Leid durchgemacht haben, Jahre nach ihrer Flucht endlich mit der Anhörung dran<sup>82</sup>. Und dann haben sie manchmal nur Minuten Zeit, einem wildfremden Menschen zu berichten über Folter und Vergewaltigung. Und wehe, sie irren sich in einem Detail.

Die Leute, die dann die Entscheidungen treffen, tun dies überwiegend nach Aktenlage. Den Menschen aus Fleisch und Blut bekommen sie meistens nicht zu Gesicht. Ob die Entscheider die Protokolle der Anhörung überhaupt lesen, ist mehr als ungewiss. Im Grunde wird pauschal nach Herkunft entschieden – Grundlage sind oft die ‚Schönwettermeldungen‘ des Auswärtigen Amtes.

Ein Entscheider berichtete mir stolz, dass er in einem Jahr über 500 Fälle erledigt hätte. ‚Dabei‘, sagte er wörtlich, ‚ist mir keine einzige Anerkennung unterlaufen‘<sup>83</sup>. Da wusste ich, wofür ich gearbeitet hatte: für einen sündhaft teuren Papierkorb.

Als Anhörer habe ich mir, und viele Kollegen ebenso, viel Mühe gegeben. Trotzdem hatte ich immer ein schlechtes Gewissen, denn genug Zeit für jeden einzelnen hatte ich selten. Offiziell habe ich nie erfahren, wie die Entscheidung ausgeht, in einigen Fällen aber doch. Und dann kommt man zu dem traurigen Schluss: Du hast bei Schein-Anhörungen mitgewirkt.

Ein Beispiel ist der Fall des Deserteurs Tibor Feher. Ich bin militärisch erfahren genug, um zu wissen, was dem Jungen droht. Ein Junge wie Tibor, der für sich selbst sorgt, in hohem Maße integrationsfähig ist und zudem in Deutschland eine positive Vergangenheit hat, müsste nach einer Einzelfallprüfung anerkannt werden. In seiner Ablehnung stehen nur pauschale Gründe.

<sup>82</sup> Dass Asyl Suchende mitunter jahrelang auf ihre Anhörung warten mussten, war eine der (selbstverschuldeten) Ursachen der ‚Asylkrise‘ in Deutschland, denn in der Tat stellte die lange Verfahrensdauer in Verbindung mit einem vorläufigen Bleiberecht für die Dauer des Asylverfahrens potenziell einen erheblichen Anziehungspunkt auch für nicht politisch Verfolgte dar. Für politisch Verfolgte, aber auch für andere de-facto-Flüchtlinge, war die lange Asyl-Verfahrensdauer zumeist unerträglich. Der Asylbewerber Thomas Mazimpaka hat dies in einem Buch (1998, 288) eindrucksvoll beschrieben: „Ich habe nur ein Leben. Es ist mir schon bewusst, dass mir die schönste Zeit zum Leben so gut wie entwischt ist, aber die Zeit zum Sterben ist lange noch nicht gekommen. Ich bin überzeugt, dass ich diese Lebensphase überschreiten werde und warte ungeduldig auf jenen Tag, an dem ich dieses Heim verlassen und die Reise in die Freiheit antreten werde.“

Im Jahre 1999 wurden drei Viertel aller Asylverfahren innerhalb eines halben Jahres abgeschlossen, knapp 30% sogar innerhalb von vier Wochen (vgl.: [www.bafl.de](http://www.bafl.de)).

<sup>83</sup> Immer wieder gibt es Meldungen, wonach Bundesamts-EntscheiderInnen intern unter Druck gesetzt würden. Die FR vom 25.9.2004 etwa berichtete über eine e-mail des Gruppenleiters Michael Kleinhans, der für alle Asyl-Außenstellen in Bayern und NRW zuständig war und gegenüber seinen Untergebenen „niedrige Erledigungszahlen“, „geringe Tageswerte“ und Rückstände im behördeninternen Wettbewerb beklagte. Die Chefs der Außenstellen forderte er auf, die EinzelentscheiderInnen „noch heute persönlich nach den Ursachen hierfür zu fragen und auf eine schnelle Leistungssteigerung – ggf. durch entsprechende Mengen- und Zeitvorgaben – hinzuwirken“. Die e-mail wurde von einem „frustrierten Mitarbeiter“ des Bundesamtes öffentlich gemacht, der beklagte, dass die EntscheiderInnen „immer und immer wieder“ solche e-mails erhielten: „Viele Kollegen sind der Meinung, dass ein solcher Druck [...] einer dem Einzelfall gerecht werdenden Entscheidungsfindung zuwiderläuft“.

Tibor Feher hat keine Heimat mehr. Wo immer er landet, wird er zum Strandgut gehören. Diese Entscheidung stellt für mich persönlich mein ganzes Wirken in Frage. Mich packt das Entsetzen. In einigen Jahren werden wir wieder Grund haben, uns zu schämen.“

Dass der Major a.D. Westermann meinte, der besagte Deserteur hätte anerkannt werden müssen, illustrierte, dass seine fünftägige Ausbildung im Asylrecht tatsächlich nicht ausreichend war: Zwar wird nicht erkenntlich, aus welchem Land Tibor Feher stammte und welcher Volkszugehörigkeit er war, aber Deserteure werden entsprechend der deutschen Rechtsprechung bekanntermaßen nur in ganz seltenen Ausnahmefällen als asylberechtigt anerkannt. Auch die Würdigung der persönlichen Lebensumstände und der individuellen Aufenthaltsdauer und Integration eines Asyl Suchenden ist in asylrechtlicher Hinsicht ‚natürlich‘ vollkommen irrelevant – der Betroffene hatte also unabhängig von der Qualität der individuellen Prüfung und Entscheidung von Beginn an keine Chance. Der „Glaube an die Rechtsstaatlichkeit“ muss durch einen solchen Befund allerdings noch mehr erschüttert werden.

Das Beispiel des aufgrund seiner praktischen Erfahrungen entsetzten Asyl-Anhörers auf Zeit, eines CDU-Mitglieds und Majors a.D., verdeutlicht nebenbei, was die persönliche Konfrontation mit den konkreten Auswirkungen des bundesdeutschen Asylrechts jenseits parteipolitischer Parolen und populistisch eingeübter Reflexe hervorzubringen vermag: die Regung menschlichen Mitgefühls mit (abgelehnten) Flüchtlingen.

Als ein weiteres Beispiel hierfür kann der ehemalige bayrische Minister August Lang (CSU) gelten, der als (offenkundig nicht aufs Asylrecht spezialisierter) Anwalt die Erfahrung der Ablehnung und Abschiebung eines kroatischen Flüchtlings machen musste. Das Interview mit ihm in der taz vom 10.8.1995 ist in mehrfacher Hinsicht zur Verdeutlichung einiger Anliegen meiner Dissertation geeignet:

**taz: Herr Lang, Ihre Partei hat die Änderung des Asylrechts am lautesten gefordert. Heute nennen Sie die Regelung unmenschlich. Woher kommt die neue Einsicht?**

**August Lang:** Ich hätte bei der Gesetzesänderung besser aufpassen sollen. Aber ich habe nicht damit gerechnet, dass die Maschinerie so eiskalt läuft, wie ich es jetzt erlebt habe.

Man muss sich das mal vorstellen: Der Vater von Darko ist in Kroatien gestorben, die Mutter ist wahrscheinlich auch schon tot. Nun stellt der Junge einen Asylantrag und will bei seinen Verwandten bleiben, die seit dreißig Jahren bei uns leben. Doch der Antrag wird abgelehnt, und alle Rechtsmittel gegen die Ablehnung nützen nichts. Das Verwaltungsgericht lehnt ihre aufschiebende Wirkung ab, das Amtsgericht erklärt die Abschiebung für sofort vollstreckbar.

Wie eine EDV-Maschine lief das Ganze ab. Und am Schluss hört man dann: ‚Der kann ja sein Verfahren vom Ausland aus weiterbetreiben‘ – obwohl wir seit seiner Abschiebung nach Kroatien am 9. Juli nicht mal wissen, ob er noch lebt. Man muss sich die Denkhaltung dieser Leute mal vorstellen: vollkommen zynisch.

**Aber dieser Ablauf ist doch typisch – und ein Ergebnis des neuen Asylrechts.**

Natürlich. Aber wenn man das so macht, dann braucht man eigentlich überhaupt kein Verfahren mehr. Wenn ein Asylverfahren im Vollzug abläuft wie ein Automat, braucht man keinen Richter mehr.

**Doch dieser ‚Automat‘ war Ihnen als Jurist ja bekannt. Sie wollten doch mit dem neuen Asylrecht einen solchen ‚Automaten‘ installieren.**

Meine Meinung zum neuen Asylrecht hat sich in dem Verfahren jetzt geändert. Rechtsschutz wird ja zur Farce, wenn man ein Verfahren so betreibt wie dieses. Meine Enttäuschung ist, dass unter dem Vorwand ‚Es muss alles schneller gehen‘ die Verfahren völlig abgeblockt werden.

**War die Änderung des Grundgesetzes ein Fehler?**

Wir wollten damals raschere Abschiebungen. Aber dabei muss auch die Rechtsstaatlichkeit gewahrt bleiben. Ich will zwar nicht von einem Fehler reden – doch das Verfahren, wie es im Alltag praktiziert wird, ist ein Problem. Denn es läuft wie eine Vollstreckungsmaschine: Antrag, weg mit dem Asylbewerber, aus. Doch ein Richter und ein Automat sind zwei verschiedene Dinge – und eine Partei, die das ‚C‘ im Namen trägt, darf nicht vergessen, was Menschenwürde und Humanität bedeuten.

**Welchen Rat würden Sie denn den Ministern Beckstein und Kanther geben? Gesetzesänderungen?**

Ich denke, ein Richter muss die Möglichkeit haben zu prüfen, wohin er einen Asylbewerber schickt. Wenn ihm schon mitgeteilt wird, dass dessen Haus mitten im Kriegsgebiet liegt und völlig zerstört ist, dann muss er die Möglichkeit haben, zu sagen: Unter diesen Umständen nicht. Eine solche Prüfung muss sein. Und wir müssen darüber nachdenken, wie man das Verfahren ändert.

Die – nachvollziehbare – menschliche Empörung August Langs wirkt, ähnlich wie im obigen Beispiel des CDU-Anhörers, merkwürdig ‚unterkomplex‘, denn ‚natürlich‘ war weder das persönliche Schicksal des Betroffenen (verstorbene Eltern, Familienbindungen in Deutschland usw.)

noch die Unzumutbarkeit einer Rückkehr (zerstörtes Haus im Kriegsgebiet usw.) jemals – weder vor noch nach der Asylrechtsänderung – in irgendeiner Weise ‚asylrechtlich relevant‘. Nach der bekannten Rechtsprechung hätten die RichterInnen im geschilderten Einzelfall die Abschiebung des Jungen nur dann aussetzen können, wenn dieser „sehenden Auges in den sicheren Tod oder schwerste Verletzungen“ geschickt worden wäre. Zwar bleibt den Ausländerbehörden ein gewisser Ermessensspielraum, doch auf diesen zu hoffen wäre illusorisch.

Was der Rechtsanwalt und Ex-CSU-Minister Lang aufgrund seiner eigenen Erfahrung als zynische und automatisierte EDV-Vollstreckungsmaschine bezeichnet, gibt dessen ungeachtet sehr gut die Gefühle derjenigen wieder, die dieser Ablehnungsmaschinerie unterworfen sind: Viele Flüchtlinge empfinden den totalen Mangel ‚menschlicher‘ Gesichtspunkte im Gesamtverlauf ihres Verfahrens tatsächlich als – zugespitzt formuliert – ‚Bedrohung‘ durch eine undurchschaubare und entmenschlichte Macht, der sie ohnmächtig gegenüberstehen.

Was Herr Lang mit Entsetzen als eiskalte Abschiebungsmaschinerie und als Farce des Rechtsstaates beschreibt, ist Alltag in Deutschland und entspricht ‚Recht und Gesetz‘ – ‚Menschenwürde und Humanität‘ haben hier tatsächlich keinen Platz.

Mareike Mischke (in: Boettcher 2003, 92 ff) beschreibt Asyl-Erstanhörungen aufgrund der starren und genormten Struktur der Befragungen in einer Situation der ‚Zwangskommunikation‘ und wegen der Notwendigkeit zur Verschriftlichung des Gesagten (angesichts von Sprachbarrieren, Ausdrucks- und Verständnisschwierigkeiten) als ‚Bürokratisierung einer Flucht‘ (vgl. ebd., 102 ff und 123 ff).

### **Beseitigter Rechtsschutz / Minderheitenvotum**

Zurück zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und zu dem bereits angekündigten Minderheitenvotum der RichterInnen Limbach, Böckenförde und Sommer, das ganz grundsätzliche Aussagen zur Stellung der Subjekte im Rechtsstaat enthält:

Das Bundesverfassungsgericht hatte in den Asylrechtsurteilen unter anderem über die Frage zu entscheiden, ob im Flughafenverfahren bei ‚o.u.‘-Ablehnungen (Ablehnungen als ‚offensichtlich unbegründet‘) der Grundsatz der Effektivität des Rechtsschutzes und des rechtlichen Gehörs noch gewährleistet sei. Nach § 36 Abs. 3 Satz 9 AsylVerfG kann eine Abschiebung nämlich vollzogen werden, sobald die gerichtliche Entscheidung im Eilverfahren ergangen ist (dies soll nach § 36 Abs. 3 Satz 5 im Regelfall „innerhalb einer Woche“ geschehen), und zwar bereits „wenn die vollständig unterschriebene Entscheidungsformel der Geschäftsstelle der Kammer vorliegt“.

Die Tragweite dieser auf den ersten Blick eher unscheinbaren Bestimmung ist sowohl für die Verfahrenspraxis als auch in grundsätzlicher Hinsicht enorm: Dass bereits die der Geschäftsstelle (und nicht den Betroffenen!) vorliegende Beschlussformel – also der schlichte Satz, dass der Antrag abgelehnt wird, weil keine ernsthaften Zweifel an der Entscheidung des Bundesamtes ersichtlich seien – als ausreichende Grundlage für den Vollzug einer Abschiebung dienen können soll, hat in der Praxis folgende Konsequenzen: Zum einen müssen sich die RichterInnen nicht wie sonst üblich durch eine schriftliche und nachvollziehbare Darlegung ihrer Entscheidungsgründe und der maßgeblichen Rechtsgrundlagen der Richtigkeit ihres Urteils vergewissern; zum anderen erfährt der oder die Betroffene nicht einmal, *warum* und mit welchen Gründen der Antrag auf Schutz letztlich abgelehnt wurde, weil die Abschiebung erfolgen kann, ohne dass das Gericht eine Begründung hätte abgeben müssen und ohne dass die Entscheidung den Betroffenen auch nur vorgelegt werden müsste – so dass schließlich und endlich auch keinerlei Gelegenheit mehr besteht, in solchen Fällen die Möglichkeit der Einlegung weiterer Rechtsmittel auch nur zu prüfen<sup>84</sup>.

<sup>84</sup> Die Rechtsschutzeinschränkungen des § 36 AsylVerfG beziehen sich auf *alle* als ‚o.u.‘ oder ‚unbeachtlich‘ abgelehnten Asylanträge. Es ist jedoch offenkundig, dass diese Bestimmung im Flughafenverfahren unter den Bedingungen der faktischen Inhaftierung und der allgegenwärtigen staatlichen Zugriffsmöglichkeit ungleich schwerer wiegt als bei ‚in Freiheit‘ lebenden Asyl Suchenden. Letzteren bleibt zumindest die Möglichkeit eines (zeitweiligen) ‚Untertauchens‘, um ihre Rechte doch noch durchsetzen zu können (mit Hilfe einer Verfassungsbeschwerde bei Verfahrensfehlern, mit Hilfe von Abänderungsanträgen bei neuem Beweismaterial).

Die MehrheitsrichterInnen des BVerfG-Senats übernahmen in diesem Zusammenhang ohne weitergehende Problematisierung die Auffassung der Bundesregierung (vgl. BVerfG, 145), wonach es keinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf eine Begründung bzw. auf, so die RichterInnen, „eine weitergehende Kenntnis des Entscheidungsinhaltes“ (ebd., 162) der maßgeblichen richterlichen Entscheidung gebe. Dies gelte erst recht angesichts des Umstandes, dass in den so genannten ‚o.u.-Fällen im Asylverfahren gegen die richterliche Entscheidung der ersten Instanz ohnehin kein *ordentliches* (zu den außerordentlichen komme ich später) Rechtsmittel mehr zugelassen sei; deshalb werde auch der Grundsatz des rechtlichen Gehörs nicht verletzt (vgl. ebd.). Abgeschobene Asyl Suchende im Flughafenverfahren würden durch diese Regelung auch nicht zum bloßen Objekt des Verfahrens herabgewürdigt, da ihnen die Gründe der Ablehnung bereits durch den Bundesamtsbescheid, an dem das Verwaltungsgericht keine ernstlichen Zweifel habe, bekannt seien (vgl. ebd.).

Bemerkenswert ist, mit welcher Leichtigkeit die MehrheitsrichterInnen hierbei die grundlegende Bestimmung nach § 122 Abs. 2 VwGO beiseite räumten, wonach Gerichtsbeschlüsse zu begründen sind. Denn auch wenn die richterliche Begründung vor dem Vollzug der Abschiebung nicht abgewartet werden müsse, so die RichterInnen, bleibe der Grundsatz des § 122 VwGO *im Prinzip* doch ‚unberührt‘ und

„[...] damit aber auch eine wesentliche Funktion erhalten, die die dem Richter obliegende Pflicht zur Begründung seiner Entscheidung hat: eine gewisse Gewähr dafür zu geben, dass der Richter seine Entscheidung aufgrund sorgfältiger rechtlicher Prüfung, verlässlicher Tatsachenfeststellung und ausgewogener Tatsachewürdigung trifft“ (BVerfG, 162).

Es bleibt das Geheimnis der MehrheitsrichterInnen, wie das Konzept einer ‚inneren‘ richterlichen Selbstkontrolle durch die Notwendigkeit einer schriftlichen Urteilsbegründung funktionieren soll, wenn die RichterInnen dieser Pflicht auch *nachträglich* (nach dem Vollzug der Abschiebung) genügen können sollen. Da das Gesetz ohnehin nur fordert, dass die EinzelrichterInnen keine „ernstlichen Zweifel“ an der Richtigkeit des Bundesamtsbescheides haben, dürfte die Vermutung gerechtfertigt sein, dass sich viele RichterInnen der höchst eiligen Verwaltungstreitsachen (ein-Wochen-Frist!) ohne aufwändige Sachverhaltsprüfung mit der schlichten Unterschrift unter einen negativen Beschluss entledigen, in dem (blinden) Vertrauen darauf, dass die ursprüngliche Behördenentscheidung schon richtig gewesen sein mag.

Die Minderheiten-VerfassungsrichterInnen fanden in ihrem abweichenden Votum (vgl. BVerfG, 181 f) deutliche Worte zur Regelung des § 36 Abs. 3 Satz 9 AsylVerfG: Diese entbinde

„[...] den Richter vom Erfordernis einer Begründung seiner Entscheidung vor deren Bekanntgabe und Wirksamwerden; so ist nicht mehr gewährleistet, dass er sich gerade durch die schriftliche Fixierung der Gründe über die Richtigkeit seiner Entscheidung vergewissert. Dadurch wird, zumal im Blick auf die Wochenfrist des § 36 Abs. 3 Satz 5 AsylVerfG, die – auch verfassungsrechtlich erhebliche – Gefahr unanfechtbarer gerichtlicher Fehlentscheidungen begründet [...]“ (BVerfG, 181).

Die Minderheiten-RichterInnen wiesen ergänzend darauf hin, dass es sich bei den zuständigen RichterInnen im Asylverfahren regelmäßig um EinzelrichterInnen handelt (es können sogar RichterInnen auf Probe nach Ablauf von sechs Monaten sein) und die richterliche Entscheidung ein schriftliches Schnellverfahren nach Aktenlage abschließt:

„Bei dieser Sachlage sind unanfechtbare Fehlentscheidungen jedenfalls nicht fernliegend“ (ebd.).

Das Bundesverfassungsgericht aber billige mit seiner Mehrheitsentscheidung eine grundlegende Herabwürdigung der Asyl Suchenden zu bloßen ‚Objekten‘ des Verfahrens (insbesondere im Flughafenverfahren), obwohl Asyl Suchende als maßgebliche ZeugInnen in eigener Sache eigentlich in besonderer Weise zu achtende Subjekte auch des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens seien (vgl. BVerfG, 182). Generell habe, so das Minderheiten-Votum,

„der Einzelne [...] Anspruch auf ein faires Verfahren, in dem er Subjekt und nicht nur Objekt ist; über ihn darf nicht kurzerhand von Obrigkeit wegen verfügt werden können [...]“ (BVerfG, 182).

„Von daher erlangt er aber auch einen Anspruch darauf, zu erfahren, warum das Verwaltungsgericht seine Angriffe gegen den Bundesamts-Bescheid (unanfechtbar) nicht für stichhaltig hält. Er darf nicht im Ungewissen darüber gelassen werden, warum sein Aufenthalt vor bestandskräftiger Entscheidung über seinen Asylantrag beendet wird, obwohl er gerade dagegen unter Berufung auf sein Grundrecht das Verwaltungsgericht angerufen hat. Geschieht dies, wird er zum bloßen Objekt des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens“ (ebd.).

### Beseitigter Grundrechtsschutz im BVerfG-Eilverfahren

Eine ähnlich direkte gerichtsinterne Konfrontation gab es bei der Frage, inwieweit das Verfassungsgericht im Rahmen von Verfassungsbeschwerden „zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund“ (§ 32 Abs. 1 BVerfGG) zum Erlass einer einstweiligen Anordnung berechtigt bzw. verpflichtet ist (bundesverfassungsgerichtlicher Eilrechtsschutz). In Fällen, in denen ersichtlich ist, dass die beabsichtigte und verwaltungsgerichtlich bereits gebilligte Abschiebung mit hoher Wahrscheinlichkeit rechtswidrig wäre, muss das BVerfG „gelegentlich“ (BVerfG, 163) die Vollzugsbehörden auf informellen Wegen darum ersuchen, bis zu einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung zunächst vom Vollzug der Abschiebung abzusehen oder aber eine „Hängeanordnung“ erlassen (vgl. ebd., 178).

Die MehrheitsrichterInnen schränkten in diesem Zusammenhang die Effektivität von Verfassungsbeschwerden in eilbedürftigen Fällen ganz erheblich ein – und zwar erneut ‚ohne Not‘, d.h. ohne dass die Klärung dieser Frage im Rahmen der Asylentscheidungen überhaupt erforderlich gewesen wäre. Verwaltungsrichter Treiber (1997, 6) veranlasste dies zu dem bitteren Kommentar, dass die bei der mündlichen Urteilsverkündung „vermutlich selbst überraschten Vertreter der Bundesregierung“ eine solch einschneidende Entscheidung des BVerfG „wohl in den kühnsten Träumen“ nicht erhofft haben konnten<sup>85</sup>, und Oberverwaltungsrichter Funke-Kaiser (1996, 5) bescheinigte dem BVerfG, „der Unehrllichkeit des verfassungsändernden Gesetzgebers noch eine eigenständige hinzugefügt“ zu haben.

Die Mehrheit des BVerfG befand, dass Asyl Suchenden gegen eine abschließende richterliche Entscheidung im Verwaltungsgerichtsverfahren zwar *grundsätzlich* der Weg einer Verfassungsbeschwerde offenstünde. Sie behauptete jedoch zugleich, dass das Individualgrundrecht auf eine Verfassungsbeschwerde (nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG) „nicht so zu verstehen [sei], dass sie dem Beschwerdeführer unter allen Umständen die Möglichkeit gewährleistet, vor Vollzug des angegriffenen Hoheitsaktes eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts [...] zu erhalten“ (BVerfG, 163), um „vor den faktischen Folgen möglicher Grundrechtsverletzungen“ geschützt zu sein (ebd.). Diese umstrittene und einem effektiven Grundrechtsverständnis diametral widersprechende Auffassung wurde von der Mehrheit des Senats allgemeingültig formuliert, d.h. dass nicht nur die Gruppe der Asyl Suchenden hiervon betroffen war. Für die Durchsetzung der Individualgrundrechte und die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes seien, so das BVerfG, vielmehr die Fachgerichte zuständig. Eine Verfassungsbeschwerde stelle demgegenüber keinen „zusätzlichen Rechtsbehelf zum fachgerichtlichen Verfahren“ und keine Fortsetzung desselben dar (vgl. ebd., 164). Eine Verfassungsbeschwerde offeriere deshalb auch lediglich ein „außerordentliches Rechtsbehelfsverfahren“, das „die Beachtung der Grundrechte im fachgerichtlichen Verfahren *nur nachträglich, gewissermaßen rückblickend*“ sichere (ebd., Kursive von mir; T.H.).

Dieses mangelhafte Grundrechts- und Rechtsschutzverständnis von fünf ‚VerfassungshüterInnen‘ offenbart seine Gefährlichkeit und Unhaltbarkeit, wenn der Grundsatz der nachträglichen Grundrechtssicherung auf die konkrete Asylrechtspraxis übertragen wird: In Kenntnis des rudimentären fachgerichtlichen Rechtstorsos, der für Asyl Suchende in Deutschland überhaupt noch übrig geblieben ist, in Kenntnis vieler willkürlicher und verfassungswidriger Beschlüsse einzelner Verwaltungsgerichte und in Kenntnis der drohenden Folgen einer möglicherweise rechtswidrigen Abschiebung (Verfolgung, Folter und Tod) bot die Mehrheit des BVerfG den an Leib und Leben bedrohten Menschen buchstäblich nur noch eine Art ‚Trost im Himmel‘ an, der mit irdischer Gerechtigkeit nichts mehr gemein hat:

„Auch wenn dem Beschwerdeführer nicht gewährleistet wird, von den tatsächlichen Auswirkungen des gerügten Grundrechtsverstößes verschont zu bleiben, kann er immerhin mit seiner Verfassungsbeschwerde die Feststellung der Verletzung seines Grundrechts und die rechtliche Aufhebung des Hoheitsaktes erreichen“ (ebd., 165).

<sup>85</sup> Die Bundesregierung hatte – im Gegenteil – in der mündlichen Verhandlung vorgebracht, dass von der Asylrechtsänderung das Recht „unberührt“ bleibe, „unter Berufung auf Grundrechte oder grundrechtsgleiche Rechte Verfassungsbeschwerde einzulegen und mittels einer einstweiligen Anordnung einen Aufschub des Vollzugs zu erreichen“ (BVerfG, 21 f).

Nachträglich, wohlgemerkt! Die MehrheitsrichterInnen des BVerfG stellten sich diesen „*post-mortalen* Abschiebungsschutz“ (Oberverwaltungsrichter Funke-Kaiser 1996, 5) für den Fall tatsächlich zu beanstandender Grundrechtsverstöße so vor: Sollte sich im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde herausstellen, dass das ‚o.u.‘-Urteil des Bundesamtes trotz fehlender ernstlicher Zweifel eines/r Richters/in doch zweifelhaft sei, so könne die Gerichtsentscheidung aufgehoben werden, und das Verwaltungsgericht habe dann seine Entscheidung zu überprüfen und gegebenenfalls die Einreise des Abgeschobenen zu gestatten (vgl. ebd., 168). Ob in einem solchen Fall auch die Bestattungs- und Überführungskosten bereits getöteter oder die Behandlungskosten geforderter BeschwerdeführerInnen übernommen und wie die Einreisen inhaftierter politisch Verfolgter organisiert werden sollten, verriet das BVerfG nicht. Ohnehin war die der Entscheidung zugrunde liegende Vorstellung illusorisch, ein Asylverfahren könnte nach einer negativen gerichtlichen Entscheidung im Eilverfahren auch vom Ausland aus ‚weiter betrieben‘ werden, wie es im Juristendeutsch heißt, denn die Mehrzahl der nicht anwaltlich vertretenen Asyl Suchenden ist nach einer Abschiebung für die Gerichte schlichtweg nicht mehr zu erreichen; die noch anhängigen Verfahren werden dann wegen ‚Nicht-Betreibens‘ sang- und klanglos eingestellt.

Im Minderheiten-Votum wird deswegen zu Recht klargestellt, dass

„der Verweis auf eine Folgenbeseitigung durch Zubilligung eines ‚Wiedereinreiserechts‘ an der Lebenswirklichkeit vorbei [geht]“ (BVerfG, 176). „Ein solches ‚Recht‘ wird der Beschwerdeführer von seinem Heimatstaat aus nur wahrnehmen können, wenn er tatsächlich *nicht* politisch verfolgt ist. Wenn ihm in seinem Heimatland hingegen (weitere) politische Verfolgung droht, ist es illusorisch: Nur mit viel Glück wird der Beschwerdeführer die Einreisekontrollen im Verfolgerstaat unbehelligt passieren. Selbst wenn ihm dies gelingen sollte, wird er in der Situation einer drohenden politischen Verfolgung nicht den Ausgang des Verfassungsbeschwerde-Verfahrens weiter verfolgen bzw. die mit einer weiteren Ausreise verbundenen Risiken (Ausreisekontrollen) auf sich ziehen wollen“ (ebd.).

Auch die Mehrheit des Senats erkannte zwar grundsätzlich an, dass das BVerfG nach § 32 BVerfGG gehalten sei, unmittelbar einzugreifen, wenn dies „zum allgemeinen Wohl dringend geboten“ sei oder wenn andernfalls später nicht mehr zu beseitigende schwere Nachteile zu befürchten wären (vgl. ebd., 165). Dies dürfe jedoch nur „ausnahmsweise“ und im Rahmen einer „Folgenabwägung“ „unter Anlegung eines strengen Maßstabs“ erfolgen (vgl. ebd., 166). Warum die MehrheitsrichterInnen dieses Verschärfungskriterium einführten, blieb jedoch unklar, denn ohnehin werden einstweilige Anordnungen im Eilverfahren nur dann getroffen, wenn eine Beschwerde überwiegende ‚Aussichten auf Erfolg‘ hat und zugleich unwiderrufliche Grundrechtsverletzungen drohen. Gegenüber Flüchtlingen, die unter dem Pauschalverdacht des ‚Asylmissbrauchs‘ stehen, brachte das Verfassungsgericht jedoch mächtige nationale Interessen in Stellung, die eine solche ‚Sonderbehandlung‘ rechtfertigen sollten:

„Auf der anderen Seite fallen schwerwiegende Belange des Gemeinwohls ins Gewicht: Hat der Staat dem Asylgrundrecht Geltung zu verschaffen, das von einer großen Zahl von Antragstellern zu Unrecht in Anspruch genommen wird, so muss er die offensichtlich unbegründeten Asylanträge einer schnellen Erledigung zuführen. Die mit dem Asylverfahren verbundenen erheblichen wirtschaftlichen und politischen Lasten muß er so begrenzen, dass effektiver Schutz vor ernstlich drohender politischer Verfolgung möglich bleibt. Es liegt daher im öffentlichen Interesse, wenn der Staat Maßnahmen ergreift, um so früh wie möglich unberechtigte Asylverfahren abzuschließen und dem jeweiligen Antragsteller eine [...] umgehende Ausreisepflicht aufzuerlegen. Diese [...] anerkannte Bewertung öffentlicher Belange hat nunmehr in der Verfassungsnorm des Art. 16 a Abs. 4 GG einen Niederschlag gefunden“ (BVerfG, 167).

Diese Ausführungen sind bemerkenswert, denn die von den MehrheitsrichterInnen geforderte Folgenabwägung, ob Rechtsschutz im Wege des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens gewährt werden soll oder nicht, bezieht sich offenkundig *nicht* auf den jeweils konkreten Einzelfall, bei dem die Gefahr einer Abschiebung in Folter und Tod als Folge versagten Rechtsschutzes zu berücksichtigen wäre, sondern es werden ganz allgemeine politische (bzw. populistische) Erwägungen der Asyldebatte negativ in die juristische Abwägungsswaagschale geworfen! Die „öffentlichen Belange“ an einer möglichst schnellen Abschiebung abgelehnter Asyl Suchender werden auf diese Weise sogar zur Verfassungsnorm erhoben, die die Beschneidung individuellen Rechtsschutzes sowohl im Verwaltungs- als auch im Verfassungsgerichtsverfahren rechtfertigen können soll: Nach Art. 16 a Abs. 4 GG ist, so das BVerfG, „dem öffentlichen Interesse an dem Sofortvollzug der behördlichen Entscheidung von Verfassungs wegen solange der Vorrang vor dem Individualinteresse eingeräumt, als das Verwaltungsgericht nicht ernstliche Zweifel an der

Rechtmäßigkeit des Offensichtlichkeitsurteils hat“ (ebd.). Dass das Individualgrundrecht auf Asyl und der Rechtsschutz für Asyl Suchende durch den Gesetzgeber derartig eingeschränkt worden sei, könne „nicht ohne Auswirkungen auf die nach § 32 BVerfGG vorzunehmende Abwägung der widerstreitenden Interessen“ bleiben (ebd.).

*Warum* jedoch eine konkrete Grundrechtseinschränkung zugleich auch den Grundsatz des effektiven Grundrechtsschutzes unterminieren oder einschränken können soll, erklärte das BVerfG nicht. *Gerade wegen* des bis zur Unkenntlichkeit ‚verschlankten‘ Rechtsschutzverfahrens in ‚o.u.‘-Fällen wäre eine wirksame verfassungsgerichtliche Kontrollmöglichkeit umso wichtiger!

Die unterlegene Minderheit im Senat stellte entsprechend in ihrem abweichenden Votum klar, dass das „*gemeine Wohl*“ im Sinne des § 32 BVerfGG darin liege, *individuelle* Grundrechte wirksam zu schützen und irreparable und schwerwiegende Folgen eines verfassungswidrigen Hoheitshandelns abzuwenden – jede andere Vorgehensweise würde „das Vertrauen der Allgemeinheit in die Rechtspflege und in die Achtung vor der Verfassung erschüttern“ (ebd., 173). Der Erlass einer einstweiligen Anordnung beschränke sich ohnehin auf solche Fälle, in denen nach einer strengen Zulässigkeitskontrolle festgestellt wurde, dass die Beschwerde zulässig ist und irreparable und schwerwiegende Grundrechtsverletzungen drohen (ebd., 174). Die in Asylverfahren dann vorzunehmende Abwägung sei folgende:

„Das Gemeinwohl wird durch einen vorübergehenden weiteren Aufenthalt des abgelehnten Asylbewerbers allenfalls kurzfristig beeinträchtigt, der individuelle Nachteil für ihn, falls ihm politische Verfolgung droht, ist hingegen einschneidend und irreparabel“ (ebd., 177).

Die Minderheiten-RichterInnen wiesen ihre KollegInnen darauf hin, dass für die von ihnen vorgenommene Einschränkung des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzverfahrens weder der Wortlaut der Grundgesetzänderung noch seine Entstehungsgeschichte irgend etwas hergebe und insbesondere „auch die Gefahr einer übermäßigen Belastung“ des BVerfG keine Begründung für eine solche Grundrechtseinschränkung sein könne (vgl. ebd., 177 f).

Nur am Rande (vgl. auch ebd., 163, 165) schimmerte in der Urteilsbegründung durch, was die MehrheitsrichterInnen zu ihrer Rücknahme eines effektiven Verfassungsrechtsschutzes getrieben haben mag: Ihnen war vermutlich schlicht und ergreifend der Zeit- und Arbeitsaufwand zur Verhinderung rechtswidriger Abschiebungen zu hoch! Das Bundesverfassungsgericht hatte in der Vergangenheit mehrfach Sitzungen unterbrechen müssen, um drohende (rechtswidrige) Abschiebungen noch rechtzeitig stoppen zu können (etwa durch Telefonate mit dem BGS usw.). Alle in der Asylpraxis Tätigen wissen, wie hektisch, nervenaufreibend und auch psychisch belastend eine solche direkte Intervention zur kurzfristigen Verhinderung einer Abschiebung ist. Die einmal in Gang gekommene Abschiebungsmaschinerie unter enormem Zeitdruck noch anzuhalten, ist vermutlich selbst für VerfassungsrichterInnen keine einfache und erst recht nicht ‚so schnell mal nebenbei‘ zu erledigende Aufgabe<sup>86</sup>. Die normale Arbeitsroutine ist durch solche ‚Störungen‘ der Geschäftigkeit jedenfalls radikal unterbrochen. Dass die Rechtsschutzgesuche abschiebebedrohter Flüchtlinge von (überlasteten) RichterInnen unter solchen Umständen als ‚lästig‘ empfunden werden können, ist leicht vorstellbar.

Zukünftig, so befand das BVerfG jedenfalls in seiner Mehrheit, komme in Fällen als offenkundig unbegründet abgelehnter Asyl Suchender der Erlass einer einstweiligen Anordnung „kaum in Betracht“ (ebd., 169). Dieser ‚Befreiungsschlag‘ des BVerfG gegenüber vermutlich als ‚störend‘ empfundener und arbeitsintensiver Verfassungsbeschwerden löste bei Oberverwaltungsrichter Funke-Kaiser (1996, 10) „großes Befremden“ aus: „Die Ausführungen der Mehrheit bringen eine Gleichgültigkeit, wenn nicht gar Kälte zum Ausdruck“, sie seien „gekünstelt“ und entbehrten jeder „Überzeugungskraft“ (ebd.).

Auch Heribert Prantl fand bezüglich dieser Verantwortungsflucht der VerfassungsrichterInnen in seinem Kommentar in der Süddeutschen Zeitung vom 15.5.1995 deutliche Worte:

„Das Gericht kündigt an, dass es künftig, Verfassungsbeschwerde hin oder her, tatenlos zusehen wird. Das oberste Gericht lässt also Politik und Bürokratie nach Belieben schalten und walten. Es degradiert sich zum Zuschauer

<sup>86</sup> Es sei nur daran erinnert, wie viele Telefonate es zumeist braucht, nur um eine sich *zuständig* fühlende Stelle ausfindig zu machen.

rechtswidriger Entscheidungen. Statt den Behörden in den Arm zu fallen, waschen die Richter ihre Hände in Unschuld.

Es ist den Verfassungsrichtern zu anstrengend, letzte Instanz in Asylsachen zu sein. Sie sind sich künftig zu schade dafür, die Behörden auf dem Flughafen anzurufen, wie sie es in den letzten drei Jahren ab und an getan haben. Weil sich das Gericht überlastet fühlt, überlässt es die Flüchtlinge künftig ihrem Schicksal. Ab sofort wird also erst einmal abgeschoben. Dann wird in Ruhe über die Verfassungsbeschwerde des abgeschobenen Flüchtlings entschieden. Das Ergebnis wird ihm dann gegebenenfalls auf dem Friedhof zugestellt.“

Auch das Minderheiten-Votum liest sich in diesem Zusammenhang stellenweise so, als ob das Bundesverfassungsgericht wegen verfassungsrechtlicher Bedenken in die Beobachtung des Verfassungsschutzes aufgenommen werden müsste. Die RichterInnen Limbach, Böckenförde und Sommer stellten ihrem Minderheiten-Votum strukturierend folgende Leitsätze voraus:

„Der Rechtsbehelf der Verfassungsbeschwerde bietet – im Zusammenspiel mit § 32 BVerfGG – Schutz auch gegen die Schaffung vollendeter Tatsachen vor Abschluss des Verfassungsbeschwerde-Verfahrens (1). Dies gilt zumal für das Grundrecht auf Asyl (2). Es widerspricht auch dem Gewaltenteilungsprinzip und dem Grundsatz der Verfassungsorganantrou, der Exekutive die Möglichkeit einzuräumen, durch Vollzugsmaßnahmen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ins Leere laufen zu lassen (3). Der Hinweis auf eine mögliche Arbeitsüberlastung des Bundesverfassungsgerichts stützt die Auffassung des Senats nicht (4)“ (BVerfG, 171).

Die verfassungsgerichtliche Kontrolle könne nicht durch blindes Vertrauen in die Richtigkeit der Entscheidungen der ‚einfachen‘ Gerichte ersetzt werden. Indem die Senatsmehrheit den verfassungsgerichtlichen Grundrechtsschutz mit Verweis auf die ‚verfassungswahrende‘ Funktion der Fachgerichtsbarkeit einschränkte, tat sie aber genau dies:

„Der Senat unterstellt durchweg, dass die Entscheidung der Fachgerichte verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Im verfassungsgerichtlichen Verfahren geht es aber gerade darum, *ob* dies der Fall ist. Dies muss – soll die Verfassungsbeschwerde einen rechtsschutzgewährenden Sinn behalten – einer Prüfung zugänglich bleiben“ (ebd., 172).

Vor diesem Hintergrund lehnten die Minderheiten-RichterInnen die Deutung der Senatsmehrheit rundweg ab, im Verfassungsbeschwerde-Verfahren genüge bereits die ‚rückblickende‘ Feststellung der Verfassungswidrigkeit staatlichen Handelns. Das Grundrecht auf eine Verfassungsbeschwerde ziele darauf ab, „die (individuelle) Lebenswirklichkeit zu regeln“, und hieraus ergebe sich „unmittelbar der Grundsatz ihrer Effektivität“ (ebd.). Und weiter:

„Insbesondere kann der Gehalt der Grundrechte nicht darauf beschränkt werden, gleichsam abstrakt zu ‚gelten‘ oder ‚das Grundrecht zugesprochen zu bekommen‘. Damit verlören die Grundrechte jeden praktischen Sinn“ (ebd.).

„Erst recht hat der Grundsatz der Effektivität dann aber zu gelten, wenn es um den Schutz individueller Grundrechte durch das dazu letztverantwortlich berufene Gericht [also das BVerfG; T.H.] geht“ (ebd., 173).

Die Ausführungen der Senatsmehrheit zur Effektivität bzw. zur bloß nachträglichen Genugtuung des Verfassungsrechtsschutzes waren nach Auffassung der Senats-Minderheit nicht nur unzutreffend, sondern sie standen auch „mit der bisherigen Rechtsprechung beider Senate des Bundesverfassungsgerichts nicht im Einklang“ (ebd., 172). Demnach sollte eine Verfassungsbeschwerde zwar *auch* dann möglich sein, wenn eine Grundrechtsverletzung bereits stattgefunden hat, um so im Nachhinein den Einzelnen, so die Minderheiten-RichterInnen,

„wenigstens ‚Genugtuung‘ zu verschaffen. Der Senat stellt diese Rechtsprechung aber dadurch auf den Kopf, dass er das Schutzziel des Einzelnen von vornherein im wesentlichen auf Genugtuung *beschränkt*. Hieran wird vielmehr deutlich, dass der Senat den das je individuelle Grundrecht des einzelnen Rechtssubjekts schützenden Rechtsbehelf der Verfassungsbeschwerde weitgehend entwertet“ (BVerfG, 175).

Mit diesem deutlichen Minderheiten-Votum wird eine vermutlich erbitterte interne Auseinandersetzung innerhalb des zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts dokumentiert. Die Minderheiten-RichterInnen wiesen überzeugend nach (vgl. ebd., 180), dass ein Beschluss des *ersten* Senats des BVerfG, auf den sich der *zweite* Senat zur Legitimation seiner Einschränkung des effektiven Grundrechtsschutzes berief (vgl. ebd., 165), bei genauer Betrachtung „mit der vom Zweiten Senat jetzt entschiedenen Frage [...] nichts zu tun [hat]“ (ebd., 180). Die Asylrechtsentscheidung begeben sich hinsichtlich der Frage der Effektivität der Verfassungsbeschwerde somit in einen klaren „Widerspruch zur ständigen Rechtsprechung des Ersten Senats“ (ebd.), und deswegen hätte *zwingend* – entsprechend § 16 Abs. 1 BVerfGG – das so genannte ‚Plenum‘ des Verfassungsgerichts angerufen werden müssen (dieses ist beschlussfähig, wenn von jedem der beiden Senate

zwei Drittel der RichterInnen anwesend sind; vgl. ebd., 179 f)<sup>87</sup>. Die Notwendigkeit einer Beratung im Plenum des BVerfG wurde von der Mehrheit des zweiten Senats bestritten (vgl. ebd., 165), ohne argumentativ überzeugen zu können. Diese strikte Verweigerungshaltung der Mehrheit des zweiten Senats machte deutlich, dass offene Rechtsfragen gerade bei wichtigen Grundsatzen häufig nicht durch eine sorgfältige, methodisch und sachlich neutral abwägende und argumentierende Rechtsfindung in einem offenen Prozess geklärt werden und wie illusorisch – in anderen Worten – die Vorstellung einer ‚unabhängigen‘ Justiz ist (in dem Sinne, dass sie ‚frei‘ von materiellen, politischen und persönlichen Interessen sei).

Die Minderheiten-RichterInnen hielten sich im Gegenzug bei ihren Formulierungen nicht zurück, als sie etwa die Konsequenzen der BVerfG-Entscheidung in Hinblick auf die Praxis des Asylrechts erläuterten:

„Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe verkehren sich in ihr exaktes Gegenteil, wenn der Senat [...] aus dem regelmäßigen Vorliegen eines schweren unwiederbringlichen Nachteils im Bereich des Asylrechts folgert, dass vorläufiger Grundrechtsschutz zu *verweigern* ist. An dieser Argumentation wird deutlich, dass der Senat das Risiko einer verfassungsrechtlich nicht tragfähigen Überstellung eines tatsächlich politisch Verfolgten an seinen Verfolgerstaat – trotz erhobener Verfassungsbeschwerde und gestelltem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung – als ‚Kosten‘ einer Beschleunigungsmaxime in Kauf nimmt. Dies spricht für sich“ (BVerfG, 177).

Die Minderheit des BVerfG-Senats warf der Mehrheit somit nicht weniger vor, als Schutzsuchende Individuen ohne jedes rechtlich legitimierende Argument „schutzlos zu stellen“ (ebd., 178) und den Grundsatz der Effektivität des Rechtsschutzes der Maxime einer möglichst effektiven Abschiebungspolitik zu opfern. Das Urteil zum Grundrechtsschutz enthielt nach der Auffassung der MinderheitenrichterInnen noch einen weiteren eklatanten Verfassungsbruch:

„Der Senat unterläuft mit seiner Auffassung zugleich die Grundsätze der Gewaltenteilung und der Verfassungsorgananreue. Die Möglichkeit der Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes dient allgemein nicht allein nur der Befriedigung subjektiver Interessen, sondern auch der Sicherung der Entscheidungsmacht der Judikative gegenüber der Exekutive. [...] Daher darf die Exekutive insbesondere die beim Bundesverfassungsgericht anhängigen Verfahren auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht durch den faktischen Vollzug des angegriffenen Hoheitsaktes überspielen und damit die Geltung von Verfassungsrecht in Frage stellen. [...] Der Senat hebt diesen Grundsatz [der Verfassungsorgananreue; T.H.] aus: Das Bundesverfassungsgericht soll trotz erhobener Verfassungsbeschwerde und beantragter einstweiliger Anordnung tatenlos hinnehmen, dass die Exekutive gegenüber dem Bürger vollendete Tatsachen schafft und damit seine Entscheidung ins Leere geht. Damit wird der Exekutive freie Hand eingeräumt und das Bundesverfassungsgericht insoweit seiner grundrechtsgewährleistenden Funktion beraubt“ (BVerfG, 178 f).

Die MinderheitenrichterInnen stellten klar, dass ein solcher Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip keinesfalls mit dem Hinweis auf eine „mögliche Arbeitsüberlastung“ des BVerfG gerechtfertigt werden könne (ebd., 179). Die Abwendung unmittelbar bevorstehender Vollzugsmaßnahmen habe zwar „unbestreitbar“ – gerade im Bereich des Asylrechts – zu einer „Überlastung“ des BVerfG geführt. Die Verantwortung für diese Mehrarbeit liege jedoch nicht in erster Linie bei den Asyl Suchenden:

„Diese [Arbeitsüberlastung; T.H.] hat ihre Ursache wesentlich darin, dass der Gesetzgeber hier [im Asylrecht; T.H.] den fachgerichtlichen Rechtsschutz, der das Grundrecht in der Lebenswirklichkeit sichern soll, auf eine – unanfechtbare – Einzelrichterentscheidung im Eilverfahren [...] reduziert, gleichzeitig aber das geltende Verfassungsrecht [...] und Verfassungsprozessrecht [...] aufrechterhalten hat. Dadurch hat er das Bundesverfassungsgericht für das Asylrecht weithin in die Rolle einer Ersatzinstanz für den sonst weitgehend den Fachgerichten obliegenden Grundrechtsschutz gedrängt. Wie jedem anderen Gericht auch ist es dem Bundesverfassungsgericht aber verwehrt, sich durch Uminterpretierung der Verfassung und unter Berufung auf Arbeitsüberlastung [...] von der Erfüllung der (grund-) gesetzlich zugewiesenen Aufgaben freizuzeichnen“ (BVerfG, 179).

Gerichtliche Willkürentscheidungen, die das Grundrecht auf Asyl (auf Schutz von Leib und Leben usw.) verletzen, werden durch die gesetzlichen Restriktionen des Asylverfahrens also begünstigt, so dass die letzte verzweifelte Chance vieler im Schnellverfahren abgelehnter Schutz Suchender deshalb die Anrufung des BVerfG ist<sup>88</sup>.

<sup>87</sup> Einen ähnlichen Vorhalt machte das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Beschluss vom 27.8.1997 – 9 G 50507/97.A (2); in: InfAuslR 2/98, 84 ff) dem neunten Senat des BVerwG (dies habe ich in Kapitel B ausgeführt): Dieser sei bei der ‚Verstaatlichung‘ der GFK von der bisherigen Rechtsprechung des ersten Senats abgewichen, so dass eigentlich der „Große Senat“ des BVerwG zur Klärung der strittigen Frage hätte angerufen werden müssen (a.a.O., 87).

<sup>88</sup> Der Vorsitzende Richter am Hessischen Verwaltungsgerichtshof, Dr. Günter Renner, forderte in diesem Zusammenhang die Ausweitung der Möglichkeit einer Anrufung der Obergerichte, insbesondere bei ernstlichen Zweifeln

Ein Paradoxon der BVerfG-Entscheidung zum Eilrechtsschutz vom 14. Mai 1996 muss an dieser Stelle noch nachgetragen werden, zumal ich mich zu einer besonders praxisnahen Betrachtungsweise verpflichtet habe: Obwohl die Mehrheit des BVerfG mit seinem Urteil den verfassungsrechtlichen Grundrechtsschutz, wie gezeigt, erheblich einschränkte, gab sie im konkreten Einzelfall der Verfassungsbeschwerde des oppositionellen Togolesen Kouessi S. statt, weil das Verwaltungsgericht in seinem Fall erhebliche Rechtsfehler begangen und nachgewiesene beachtliche Gefahren für Leib und Leben nicht berücksichtigt hatte. Bei dem oder der Einzelrichter/in hätten „ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit“ der Entscheidung des Bundesamtes aufkommen *müssen* (vgl. BVerfG, 169).

Die Brisanz der Entscheidung liegt auf der Hand, denn nach der vom BVerfG *zugleich* getroffenen Grundsatzentscheidung zum Eilrechtsschutz wäre der an Leib und Leben bedrohte Asyl Suchende ohne Rechtsschutzmöglichkeit gegen die eklatante Fehlentscheidung des Verwaltungsgerichts abgeschoben und (vermutlich) politisch verfolgt worden. Er hätte auch nicht die (fehlerhafte) schriftliche Begründung des/r Richters/in erfahren, warum seinem umfassend begründeten Rechtsmittel nicht entsprochen worden war<sup>89</sup>, und mithin hätte er nicht einmal die Gelegenheit gehabt, die Einlegung einer Verfassungsbeschwerde gegen den richterlichen Beschluss auch nur zu prüfen. Doch *selbst wenn* es ihm gelungen wäre, eine Verfassungsbeschwerde zu erheben, hätte die Abschiebung ungeachtet der noch ausstehenden Entscheidung des Verfassungsgerichts nach Auffassung der MehrheitsrichterInnen im Regelfall vollzogen werden können. Der Anwalt des Betroffenen, Rainer M. Hofmann, brachte diesen Vorgang in der FR vom 17.5.1996 auf den Punkt:

„Der Togolese, der hier gewonnen hat, hätte nicht gewonnen, wenn dieses Urteil schon gesprochen gewesen wäre.“ Der Mehrheit des Senats kann angesichts dieses paradoxen Ergebnisses ihrer Entscheidung im konkreten Einzelfall nicht einmal ein ‚Verbotsirrtum‘ zugestanden werden, d.h. sie wussten oder hätten wissen müssen, was sie taten: Sie nahmen erhebliche Grundrechtsverletzungen (Folter, Tod usw.) als Preis der politisch vorgegebenen Beschleunigungsmaxime billigend und bewusst in Kauf<sup>90</sup>.

---

an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung (vgl. Renner 1999, 213). Renner führte aus, dass die Beschneidung des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes durch die Asylrechtsurteile bereits zu einer „Rechtszersplitterung“ geführt habe, da „eine effiziente verfassungsgerichtliche Kontrolle erstinstanzlicher Entscheidungen, gegen die jeder fachgerichtliche Rechtsbehelf ausgeschlossen ist, in weiten Bereichen [...] nicht mehr statt[findet]“ (ebd.).

<sup>89</sup> Die Sachverhaltsdarstellung in dem Urteil des BVerfG bestätigt die Vermutung, dass selbstredend auch eine Begründungspflicht nicht automatisch für die Sorgfältigkeit oder gar Richtigkeit einer richterlichen Entscheidung bürgt (vgl. BVerfG, 140): Das Verwaltungsgericht begründete in dem konkreten Fall seine ablehnende Entscheidung einen Tag *nach* (!) der Beschlussfassung (die Abschiebung hätte nach dem Gesetz also bereits vollzogen sein können) damit, dass es sich den Ausführungen des Bundesamtes im Wesentlichen anschloss (angeblich ‚unglaubliches‘ Vorbringen). Die zusätzlich vorgelegten Dokumente (insbesondere des UNHCR über erhebliche Gefährdungen Oppositioneller in Togo) betrafen den Antragsteller *nicht*, befand das Verwaltungsgericht – eine Einschätzung, die nach Auffassung des BVerfG *eindeutig* unzutreffend war (vgl. ebd., 169 f.).

<sup>90</sup> In der Praxis kam es allerdings auch nach dem Urteil vom Mai 1996 in einzelnen Fällen immer wieder zum Erlass von einstweiligen Anordnungen durch das BVerfG, wenn schwere und nicht wiedergutzumachende Nachteile drohten (vgl. nur: InfAuslR 1/99, 36). Treiber (1997, 5) stellt fest, dass es im ersten halben Jahr nach der Entscheidung des BVerfG jedoch nur eine einzige stattgebende Eilentscheidung gegeben habe.

