

Rückführung bosnischer Flüchtlinge

Herbert Leuninger

Deutschland hat sich entschieden, bei der Rückführung bosnischer Flüchtlinge einen Sonderweg einzuschlagen. Gemäß dem Friedensabkommen von Dayton hat der Generalsekretär der Vereinten Nationen das UN-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR) mit der Aufgabe betraut, die führende Rolle bei der Koordinierung aller Stellen zu übernehmen, die an der Rückführung und Unterstützung von Flüchtlingen und Vertriebenen beteiligt sind. Die Vertragsparteien haben in Anhang 7 des Vertrags UNHCR dazu aufgefordert, »in enger Abstimmung mit den Asylländern und den Vertragsparteien einen Rückführungsplan zu entwickeln«. Er liegt mittlerweile vor. Während sich die anderen europäischen Länder an diesem Plan orientieren, glaubt die Bundesrepublik eine eigene Rückführungspolitik betreiben zu müssen.

Bereits am 26. Januar 1996 hat die Innenministerkonferenz ihren Stufenplan beschlossen. Demnach sollen zuerst Alleinstehende und kinderlose Ehepaare in einer ersten Phase, in einer zweiten Phase ab Mitte 1997 alle anderen ebenfalls in ihre Heimat zurückgehen.

Dieses Konzept unterscheidet sich in fundamentaler Weise von den international geltenden Vorstellungen. Bei diesen steht im Vordergrund, für wen und ab wann die Bedingungen vorliegen, die eine Rückkehr zumutbar machen. Bei den deutschen Innenministern hat entgegen aller humanitären Bekundungen das Ausländerrecht mit seinen Ausweisungs- und Abschiebungsmöglichkeiten Vorrang. Was sich in der Heimat der Flüchtlinge abspielt, gilt zwar nicht als ganz unerheblich, fällt aber nicht unter die Bewertungskompetenz der Ausländerbehörden. Für sie gilt, möglichst schnell möglichst viele Menschen auf möglichst

unspektakuläre Weise in ihre wie auch immer verstandene Heimat zurückzuschicken. Den Anfang sollen die als besonders mobil eingestufteten Flüchtlingskategorien machen.

Während UNHCR die Umstände, die die einzelnen Menschen betreffen, in den Vordergrund stellt, besteht Deutschland auf einer rechtlichen Fiktion: Die Verteilung der zurückkehrenden Flüchtlinge in Bosnien-Herzegowina und ihre Wiedereingliederung soll, weil Bosnien-Herzegowina ja ein souveräner Staat ist, Sache der örtlichen Behörden sowie der Hilfsorganisationen sein. Man könnte es so formulieren: Deutschland gibt seine Verantwortung für die Flüchtlinge an der Grenze wie den Hut am Kleiderständer ab und ist höchstens bereit, sich im Rahmen der EU an der Finanzierung von Wiederaufbaumaßnahmen zu beteiligen.

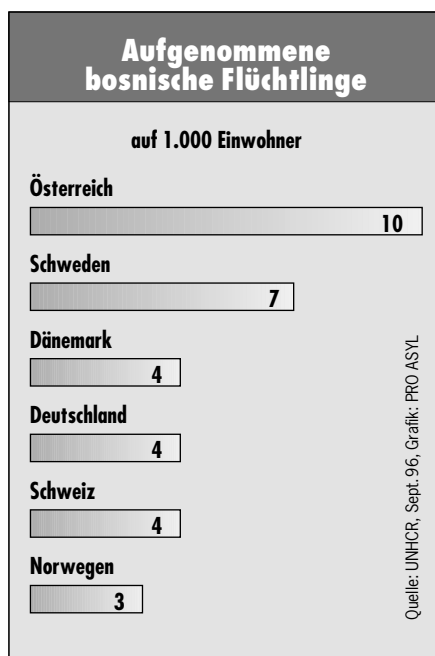
aus: PRO ASYL (Hrsg.) *Wer Menschenrechte vergißt, vergißt sich selbst*. Materialheft zum Tag des Flüchtlings 1997

Die Strategie des UNHCR

Die Hochkommissarin für Flüchtlinge, Sadako Ogata, leitete die auf Regierungsebene gebildete humanitäre Arbeitsgruppe der Internationalen Konferenz für das ehemalige Jugoslawien. Bei deren Treffen am 8. März 1996 wurde im Rahmen der Verabschiedung eines Aktionsplans festgestellt, daß ein Großteil der bosnischen Flüchtlinge derzeit immer noch nicht, wie im Dayton-Vertrag feierlich zugestanden, in ihre eigenen Häuser bzw. Wohnungen zurückkehren können. Dennoch gebe es für bestimmte Personengruppen die Möglichkeit, bereits jetzt zurückzugehen. Diese Rückkehr sollte während des ersten Jahres der Konsolidierungsphase (d.h. 1997) in Zusammenarbeit mit den bosnischen Behörden und den Aufnahmeländern beginnen. Die Rückkehrmöglichkeit für andere Personengruppen hänge aber von dem Fortschritt bei der Beseitigung politischer Rückkehrhindernisse ab. Dies bedeutet faktisch die Priorität der freiwilligen Rückkehr.

Nach den Vorstellungen des UNHCR kommen für das Jahr 1997 drei Gruppen möglicher Rückkehrer in Frage:

- Bosnische Muslime aus derzeit bosniakisch verwalteten Gebieten der Föderation.
- Bosnische Kroaten aus derzeit kroatisch verwalteten Gebieten der Föderation.
- Bosnische Serben aus der Republika Srpska (mit Ausnahme von Kriegsdienstverweigerern und Deserteuren, solange sie nicht unter eine verlässliche Amnestieregelung fallen).



UNHCR weist jedoch darauf hin, daß auch bei diesem Personenkreis die Aufnahmestaaten bereit sein sollen zu überprüfen, ob nicht doch individuelle Umstände einer sicheren Rückkehr entgegenstehen. Schließlich könnten einzelne, die sich etwa politisch profiliert hätten, dennoch begründete Furcht vor Verfolgung haben. Daneben könne es humanitäre Notfälle geben. Zu vermeiden sei auf jeden Fall die zwangsweise Rückkehr besonders schutzbedürftiger Gruppen wie etwa Behinderter oder ältere Menschen ohne Verwandte in Bosnien-Herzegowina.

Bei der Rückkehr nach Bosnien-Herzegowina soll es also nach diesen Vorstellungen bis zum Frühjahr 1997 im strikten Sinne freiwillig zugehen. Danach – und jetzt kommt ein wichtiger Punkt, der als einschränkende Interpretation von Dayton einzuschätzen ist – »muß eine Rückkehr von Personen, die unter die genannten Kategorien fallen, nicht mehr notwendigerweise freiwillig sein«. Allerdings müßten die Betroffenen persönliche Umstände geltend machen können, die der sicheren Rückkehr entgegenstehen. Dennoch bedeutet dies eine Aufweichung der Position des UNHCR. Wirkliche Freiwilligkeit wird den Aufnahmeländern nur noch empfohlen. Sie sollten alles unternehmen, daß die Rückführung weiterhin auf freiwilliger Basis, human und auf der Basis vernünftiger Planungen erfolgt.

Fortdauer des Schutzes

Das Amt erwähnt aber auch Personen, die derzeit noch nicht zurückgehen können. Sie sollten – aus jetziger Sicht – weiterhin internationalen Schutz genießen:

- Personen, die aus Gebieten stammen, in denen sie nach der Rückkehr nicht mehr zur Mehrheit gehören bis zu einem Zeitpunkt, wo die Hindernisse für eine Rückkehr ausgeräumt sind. UNHCR ist dagegen, daß diese Personen genötigt werden, in andere als ihre Herkunftsgebiete zurückzugehen. Diese Auffassung widerspricht der Haltung der Bundesrepublik, die im Prinzip das gesamte (sichere) Staatsgebiet als Zielgebiet für Rückkehrer betrachtet.
- Ethnisch gemischte Ehepaare, besonders diejenigen, deren Familienvorstand nach der Rückkehr zur Minderheit gehören würde.
- Besondere humanitäre Fälle mit zwingenden Gründen, die sich aus früherer Verfolgung ergeben, so etwa ehemalige Lagerinsassen und Opfer extremer

Gewalt und Menschen mit anderen traumatischen Erfahrungen.

UNHCR betont auch immer wieder, daß jede organisierte Rückführung die Aufnahmekapazität Bosnien-Herzegowinas in Betracht ziehen und mit deren Entwicklung Schritt halten muß.

Faßt man die Voraussetzungen und Bedingungen zusammen, die an eine freiwillige Rückkehr in Sicherheit und Würde geknüpft werden, so ist zuallererst festzustellen, daß UNHCR den sogenannten »Schutz auf Zeit« mit dem Frühjahr 1997 für beendet erklärt. UNHCR gibt hiermit ein Signal, das als politische und moralische, vielleicht sogar als operationelle Unterstützung gewertet werden kann. Es ist die Konsequenz daraus, daß an der Genfer Flüchtlingskonvention vorbei mit der Konstruktion des »Schutzes auf Zeit« eine neue Form des Flüchtlingsschutzes eingeführt wurde. Sie könnte zunehmend zu einer weiteren Umgehung und Aushöhlung der Genfer Konvention führen. Allerdings knüpft UNHCR auch an eine solche als »zumutbar« bezeichnete Rückkehr Bedingungen, die, werden sie von den Regierungen wirklich ernst genommen, derzeit nur auf den kleineren Teil der Flüchtlinge zutreffen. Wichtig ist der Grundsatz, daß trotz einer generellen Aufhebung des »Schutzes auf Zeit« weiterhin die persönlichen Umstände jedes einzelnen Rückkehrers zu berücksichtigen sind.

Im Konzept selbst nicht ausdrücklich angesprochen, aber aus dem von UNHCR herausgegebenen »Handbuch zur freiwilligen Rückkehr und zum internationalen Schutz« zu entnehmen sind die Umstände, nach denen eine Rückkehr als eine »in Würde« bezeichnet werden kann. Auf sie weist auch der Europäische Flüchtlingsrat (ECRE) in einer neuen Stellungnahme mahndend hin.

Rückkehr »in Sicherheit« bedeutet *rechtliche Sicherheit* wie Amnestie, persönliche Integrität, Nichtdiskriminierung und Freiheit von Furcht vor Verfolgung oder Bestrafung nach einer Rückkehr.

Die *physische Sicherheit* beinhaltet neben dem Schutz vor bewaffneten Angriffen minenfreie Verkehrswege oder zumindest als minenfrei markierte Wohnbereiche; darüber hinaus materielle Mindestsicherheiten, d.h. Ackerland oder ein auf sonstige Weise gesicherter Lebensunterhalt.

Rückkehr »in Würde« bedeutet, daß Flüchtlinge nicht hart oder brutal behandelt, geschweige denn mißhandelt wer-

den, daß sie ohne Bedingungen zurückgehen können und daß sie, wenn sie spontan zurückgehen, ihre Entscheidungen selbst bestimmen können, daß sie nicht willkürlich von anderen Familienmitgliedern getrennt werden und daß sie respektvoll von ihren Heimatbehörden behandelt werden, wenn es um das Geltendmachen ihrer Rechte geht.

Die Politik der europäischen Länder

Blickt man auf die Politik anderer europäischer Länder bei der Behandlung bosnischer Flüchtlinge und ihre Planungen für die Rückkehr, so wird die Außenseiterrolle der Bundesrepublik sehr deutlich. Von den skandinavischen Ländern hat nur Norwegen die Regelung eines Schutzes auf Zeit in ihrer reinen Form eingeführt. 4.500 Personen haben aber von Anfang an wegen außergewöhnlicher Gründe einen Flüchtlingsstatus erhalten. Den anderen ist automatisch nach drei Jahren des »Schutzes auf Zeit« ein Daueraufenthaltsrecht gewährt worden. Der Rest hat immerhin noch die Möglichkeit eines Asylverfahrens, wenn der »Schutz auf Zeit« aufgehoben worden ist. Mittlerweile dürfen die 12.000 verbliebenen bosnischen Flüchtlinge auf Dauer in Norwegen bleiben. Kein Flüchtling soll zur Rückkehr gezwungen werden. Das gilt auch dann, wenn sich die Verhältnisse in Bosnien eines Tages normalisieren sollten (FR vom 9.11.1996).

Schweden und Dänemark haben ebenfalls die Möglichkeit eines Daueraufenthaltes geschaffen. Die Beneluxländer haben zwar auch die Möglichkeit des »Schutzes auf Zeit« genutzt, bis jetzt aber diesen Status nicht für beendet erklärt. Dasselbe gilt für Italien, wo die Frage einer Beendigung des Schutzes auf Zeit nie anstand. Die Schweiz hat mit April 1997 ein Datum zur Beendigung des Schutzes auf Zeit festgesetzt, ebenso Österreich mit August 1996. Österreich hat mit diesem Datum auf die deutschen Entscheidungen reagiert, ermöglicht es

Flüchtlingen aber auch, nach dem Ende des Schutzes Asyl zu beantragen.

Die dänische Regierung hat im September 1996 erklärt, sie wolle in absehbarer Zeit keine bosnischen Flüchtlinge zwangsweise in die Heimat schicken. Bis auf eine kleine Zahl von Flüchtlingen, bei denen Dänemark nicht das erste Asylland war, haben alle einen sicheren Aufenthaltstitel (taz vom 22.9.1996).

Das schwedische Parlament hat im Dezember 1996 einige Änderungen im Ausländergesetz beschlossen. Dabei wurde klarer umschrieben, daß »Schutz auf Zeit« im Rahmen einer Verordnung nur für Gruppen von Flüchtlingen bei einem Massenexodus möglich ist. Es wurde allerdings ebenfalls festgelegt, daß Personen mit einem »Schutz auf Zeit« möglichst wie Einwanderer behandelt werden, sobald der zunächst befristete Aufenthalt ein Jahr übersteigt. Im Dezember hat die Regierung entschieden, daß kroatische Bosnier innerhalb von drei Monaten Schweden verlassen müssen, wenn sie einen kroatischen Paß haben. Aus der Sicht der Regierung können sie nach Kroatien gehen, ob sie nun dort vorher gelebt haben oder nicht. Schweden hat insgesamt 92.000 Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien aufgenommen, davon stammen etwa 55.000 aus Bosnien.

Von den etwa 28.000 bosnischen Flüchtlingen in den Niederlanden haben etwa 22.000 den vollen Flüchtlingsstatus. Diejenigen, die auf dieser Basis ein Aufenthaltsrecht erhalten haben, können ihren Status aufrechterhalten, auch wenn sie besuchsweise nach Bosnien zurückkehren oder eine Wiederansiedlung probieren wollen. Im Prinzip kann der Flüchtlingsstatus, genau wie der Status Asylberechtigter in der Bundesrepublik, entzogen werden, allerdings ist diese Regelung in den Niederlanden von keiner praktischen Bedeutung. Lediglich bei den bloß geduldeten Flüchtlingen ist eine zukünftige erzwungene Rückkehr denkbar. Allerdings wird auch ihnen im Moment noch die freiwillige Rückkehr nahegelegt.

Lediglich die Schweiz kommt mit ihrer relativ restriktiven Rückführungspolitik

Deutschland am nächsten. Auch hier jedoch sind die ins Auge gefaßten Rückführungsfristen und Rahmenbedingungen großzügiger als in Deutschland. Zumindest die Ausreisefrist für Familien mit Kindern und unbegleitete Minderjährige wird bis Ende 1998 verlängert, Deserteure und Kriegsdienstverweigerer müssen vorläufig nicht zurückkehren. Der Lage von ethnisch gemischten Familien oder Personen mit gesundheitlichen Problemen ist durch eine Verlängerung der Ausreisefrist Rechnung zu tragen. Niemand soll gezwungen werden, in Gebiete zurückzukehren, wo die entsprechende Ethnie in der Minderheit ist. Allerdings wird es im Regelfall als zumutbar betrachtet, sich andernorts einen neuen Wohnsitz zu suchen. Für die in der Schweiz lebenden etwa 27.000 Kriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina, darunter etwa 18.000 Rückkehrpflichtige, setzt die schweizerische Regierung überwiegend auf die Anreize eines als erfolgreich eingestuften Rückkehrhilfeprogramms. Dieses Hilfsprogramm sieht unter anderem eine direkte finanzielle Unterstützung von Rückkehrern durch Einmalbeträge vor, die nach der Rückkehr ausgezahlt werden. Darüber hinaus könnten Gelder als wirtschaftliche Starthilfe gewährt werden, insbesondere für Projekte in Regionen, die die Rückkehrer aufnehmen. Im Rahmen solcher Projekte soll einer ungleichen Behandlung von Rückkehrern und verbliebener Bevölkerung möglichst entgegengewirkt werden.

Es wird deutlich, daß Deutschland mit dem geplanten schnellen Übergang zu einer zwangsweisen Rückkehr nach Bosnien im Rahmen des Phasenmodells der Innenministerkonferenz eine Sonderrolle einnimmt, die als Kampfansage an die Genfer Flüchtlingskonvention und die Arbeit des UNHCR für eine freiwillige Rückkehr gewertet werden muß.