

Besser fahren mit Ausreisezentren?

Dass sie unter fehlender Kreativität leiden, lässt sich deutschen Ausländerbehörden wirklich nicht vorwerfen. Neuester Schlager im Angebot sind so genannte „Ausreisezentren“ – Lager, in die Flüchtlinge mit gültigem Aufenthaltsstatus eingewiesen werden, um sie zum schnelleren Verlassen der Bundesrepublik zu bewegen. Damit reagieren gleich mehrere Bundesländer auf einen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, der ihnen zuvor die Anwendung der Abschiebehaft untersagt hatte. Nicht zum ersten Mal erfinden die Ausländerbehörden als Reaktion auf höchstrichterliche Entscheidungen neue Repressionsmöglichkeiten – die juristisch allerdings ebenso fragwürdig sind.

Dies zeigte sich schon nach der Asylgrundrechtsänderung 1993, mit der Drittstaatenregelung und Flughafenverfahren eingeführt wurden, ergänzt durch verstärkte Abschiebungen, Ausweitung der Abschiebehaft und verdachtsunabhängige Kontrollen durch den Bundesgrenzschutz. Die Grundgesetzänderung reduzierte die Standards des Flüchtlingsschutzes in Deutschland und sorgte für die erhoffte Verringerung der Zahl der Asylberechtigten. Andererseits zeitigte sie jedoch unerwünschte Nebenwirkungen, darunter das Anwachsen einer Gruppe von Flüchtlingen, deren Asylbegehren nach neuer Gesetzeslage zwar ablehnend beschieden wurden, die jedoch trotz ihrer Ausreisepflicht nicht ausreisen oder abgeschoben werden konnten und mit einem Duldungsstatus über Jahre hinweg in Deutschland verharren.¹ Unter

ihnen fand sich etwa auch ein Großteil der Flüchtlinge aus Afghanistan, die, so die langjährige Argumentation des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, keinen Anspruch auf Asyl hätten, da das Taliban-Regime nicht die offizielle Staatsmacht darstellte, Afghanan also nicht staatlich, somit auch nicht politisch verfolgt sein könnten. Erst das Bundesverfassungsgericht setzte dieser Praxis mit der Einführung des Begriffs der „quasi-staatlichen Verfolgung“ ein Ende, die mit staatlicher Verfolgung gleichzusetzen und aus der ein Rechtsanspruch auf Asyl nach Art. 16a GG abzuleiten sei.²

Um die oft als Wirtschaftsflüchtlinge diffamierten Menschen aus allen Krisengebieten dieser Erde dazu zu zwingen, Deutschland trotz der fehlenden Möglichkeiten zur Ausreise oder Abschiebung zu verlassen, verhängten die Ausländerbehörden in mehr und mehr Fällen Abschiebehaft. Die Karlsruher Richter schoben auch deren illegitimem Einsatz als Beugemaßnahme einen Riegel vor: Da die Abschiebehaft der Sicherung der Abschiebung dient, darf sie nur angeordnet werden, wenn eine Abschiebung in absehbarer Zeit auch tatsächlich möglich ist. Andernfalls stellt sie einen unverhältnismäßigen Eingriff in die unverletzliche Freiheit der Person nach Art. 2 Abs. 2 GG dar.³ Damit schlug das Bundesverfassungsgericht den Innenministern ihr einziges Druckmittel aus der Hand, das sie gegen geduldete Flüchtlinge einsetzen konnten. So machten sie sich auf die Suche nach einem neuen. Seit 1998 finden die Ausreisezentren nach dem Vorbild eines (wegen seiner Ineffektivität schon wieder geschlossenen) niederländischen Modellprojekts in Deutschland Verbreitung.

Zwar beteuern die verantwortlichen Innenminister regelmäßig, dass Ausreisezentren nicht als Druckmittel gegen Flüchtlinge und Migranten eingesetzt würden. Doch welche Rolle sie im Sys-

1 Von den derzeit ca. 230 000 geduldeten Flüchtlingen leben mehr als die Hälfte seit über fünf Jahren in Deutschland, ein Drittel mindestens seit 1993. Vgl. Deutscher Bundestag, Drs. 14/9926, 4.9.2002.

2 Vgl. BVerfG, 2 BvR 260/98, 2 BvR 1353/98.

3 Vgl. BVerfG, 2 BvR 91/95.

tem der Zwangsmaßnahmen zur „Aufenthaltsbeendigung“ spielen, erklärt unverblümt Dietmar Martini-Emden, zuständiger Beamter für das Ausreisezentrum in Rheinland-Pfalz: „Das Vorhandensein einer solchen Einrichtung [hat] in dem bisher bestehenden System zwischen dem einzigen Druckmittel Abschiebehaft und letztendlicher Kapitulation eine wichtige Lücke geschlossen.“⁴ Unterstützung erhält er von seinem bayerischen Kollegen Steiner, Sachgebietsleiter Ausländerrecht im Bayerischen Innenministerium, der ihm mit einem freudigen „Ohne Druck geht gar nichts!“⁵ beispringt. Ähnlich äußert sich Christoph Hammer, Leiter des Ausreisezentrums Fürth: „Wenn man so will, dann kann man es als Zermürbetaktik bezeichnen.“⁶

Die ersten Ausreisezentren wurden Anfang 1998 in Braunschweig und Oldenburg (Niedersachsen, zusammen 250 Plätze) in Betrieb genommen. Im Mai 1998 folgte das Ausreisezentrum Minden-Lübbecke (Nordrhein-Westfalen, 300 Plätze), dessen Betrieb jedoch nach nur 18 Monaten auf Grund des Suizids eines Insassen eingestellt wurde. Später eröffneten die Ausreisezentren in Ingelheim am Rhein (Rheinland-Pfalz, Ende 1999, 180 Plätze), Bramsche-Hesepe (Niedersachsen, 9/2000, 200 Plätze), Halberstadt (Sachsen-Anhalt, 1/2002, 100 Plätze) und zuletzt in Fürth (Bayern, 9/2002, 50-100 Plätze). Bayern hat bereits angekündigt, drei weitere Ausreisezentren einrichten zu wollen. Auch Hamburg wird nicht außen vor bleiben: Die bisher bekannt gewordenen Planungen sehen ein kombiniertes Ein- und Ausreisezentrum vor, um Flüchtlinge erst gar nicht auf den Geschmack des Lebens in Deutschland kommen zu lassen. Und selbst in das

mittlerweile gestoppte Zuwanderungsgesetz der rot-grünen Bundesregierung haben Ausreisezentren ihren Weg gefunden. Paragraph 61 sah explizit ihre Einrichtung in Kompetenz der Bundesländer vor.⁷

Doch Ausreisezentren finden nicht nur Befürworter. Auf ihre Einführung verzichten wollen die Bundesländer Berlin, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Sachsen. Stellvertretend sei der Thüringer Innenminister Christian Köckert zitiert, der dies damit begründete, dass „gegenwärtig laufende Modellprojekte einiger Bundesländer [...] bislang noch keine deutlichen Erfolge erzielen“⁸ konnten.

„Ohne Druck geht gar nichts“

Mit Ausreisezentren soll die Rückkehr- und Mitwirkungsbereitschaft ausreisepflichtiger Flüchtlinge und Migranten gefördert werden, die nicht abgeschoben werden können, da entweder die dazu notwendigen Dokumente fehlen oder weil ihnen unterstellt wird, ein falsches Herkunftsland angegeben zu haben.⁹ Ermöglichen soll dies eine „rückführungsorientierte Betreuung und Beratung“¹⁰, unterstützt durch ein vielfältiges Bündel freiheitsbeschränkender Maßnahmen. Dazu gehören die Beschränkung der Bewegungsfreiheit der Insassen auf das Stadtgebiet, Leben hinter Gittern, regelmäßige Verhöre, Bewachung durch private Sicherheitsdienste, Botschaftsvorfürungen, Ent-

4 Dietmar Martini-Emden, Problemstellung und Intention des Modellversuchs einer Landesunterkunft für Ausreisepflichtige in Rheinland-Pfalz, <http://migration.uni-konstanz.de/german/veranstaltungen/Martini-Emden.htm>.

5 Ministerialrat Steiner in einem Telefongespräch mit dem Autor am 8. 4. 2002.

6 „Nürnberger Nachrichten“, 12. 12. 2002.

7 Die endgültige Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes hat keinen Einfluss auf die bereits bestehenden „Ausreisezentren“. Sie können auch auf der Grundlage des „alten“ Ausländergesetzes betrieben werden.

8 Thüringer Landtag, Drs. 3/2606, 19. 6. und 31. 7. 2002.

9 Ausnahme Bramsche: Hier werden bereits Flüchtlinge eingewiesen, die sich noch im laufenden Asylverfahren befinden.

10 Wortprotokoll der Pressekonferenz von Günther Beckstein am 9. 9. 2002 in Fürth, http://lola.d-a-s-h.org/~rp/az/index.php?link=Grundlagen/-Bayern/Vortrag_Beckstein_bei_Pressekonferenz_in_Fuerth_Wortprotokoll.htm.

zug des „Taschengeldes“ von monatlich 40 Euro nach Asylbewerberleistungsgesetz, striktes Arbeitsverbot, tägliche Ausgabe der Lebensmittelpakete zur Sicherstellung der regelmäßigen Anwesenheit, Zimmerdurchsuchungen, Meldepflichten und Anwesenheitskontrollen.¹¹ Wie sich der ausgeübte Druck auf die Betroffenen auswirkt, beschreibt Martini-Emden ebenfalls prägnant: „Bei den aufgenommenen Personen zeigt sich, dass die deutlichen Leistungseinschränkungen, der Ausschluss einer Arbeitsaufnahme sowie das sich in einem allmählichen Prozess entwickelnde Bewusstsein über die Ausweglosigkeit ihrer Lebensperspektive in Deutschland die Menschen in eine gewisse Stimmung der Hoffnungs- und Orientierungslosigkeit versetzt.“¹²

Willkürlicher Freiheitsentzug

Menschenrechts- und Flüchtlingsorganisationen wie Pro Asyl und res publica, aber auch der DGB Bayern, sehen in Ausreisezentren menschenunwürdige und menschenrechtswidrige Abschiebelager und fordern ihre sofortige Schließung. Sie argumentieren, dass die Unterbringung von Flüchtlingen in Ausreisezentren mit dem Ziel, sie zur „Kapitulation“¹³ zu zwingen, gegen das Menschenrecht auf persönliche Freiheit verstößt, da sie ihrem Charakter nach eine Beugemaßnahme darstellt¹⁴ und ohne richterliche Überprüfung von den Ausländerbehörden verfügt wird. Zudem halten sie den Ausländerbehörden willkürliches Handeln vor, da Flüchtlinge, die keine gültigen Ausweispapiere vorlegen können, unter dem generellen Verdacht stehen, die Behörden über ihre wahre Identität oder ihr tatsächliches Herkunftsland zu täuschen. So heißt es beispielsweise im

bayerischen Ausreisezentren-Konzept: „In den Irak sind Abschiebungen derzeit nicht möglich. Dieser faktische Abschiebestopp lädt geradezu ein, eine Herkunft aus dem Irak zu behaupten.“¹⁵ Da eine von den Ausländerbehörden vermutete Täuschung als Grund ausreicht, Flüchtlinge in Ausreisezentren unterzubringen, bewerten Flüchtlingsorganisationen die Einweisung als willkürlichen Freiheitsentzug im Sinne des Art. 9 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, der allen rechtsstaatlichen Grundsätzen widerspricht.

Neben der menschenunwürdigen und menschenrechtswidrigen Lebenssituation der Insassen richtet sich die Kritik der Organisationen auch auf die (Miss-)Erfolge der Ausreisezentren: Entgegen der eigentlichen Zielsetzung der konsequenten Aufenthaltsbeendigung führt die rückführungsorientierte Betreuung und Beratung bei der Mehrheit der betroffenen Flüchtlinge und Migranten eben nicht zur „freiwilligen“ Ausreise oder Abschiebung. Lediglich zehn Prozent der Insassen von Ausreisezentren können ausgereicht werden, die Mehrheit davon durch Abschiebung, etwa die Hälfte wählt aus Angst vor der Abschiebung in ihren Herkunftsstaat den Weg in die Illegalität. Bei der ersten Einweisungswelle in das bayerische Ausreisezentrum in Fürth waren dies sogar 60%.¹⁶

Die Einrichtung von Ausreisezentren wurde von den verantwortlichen Politikern zunächst damit begründet, dass ein Rechtsstaat, der nicht alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel ausschöpfe, eine Ausreisepflicht notfalls auch mit Zwang durchzusetzen, vor der organisierten Kriminalität international operierender Schleuserorganisationen kapituliere. Doch seit den Anschlägen vom 11. September übertrifft Bayerns Innenminister Günther Beckstein diese argumentative Konstruktion noch. Er ist der Überzeugung, dass Ausreisezen-

11 Vgl. Bayerisches Innenministerium, www.stmi.bayern.de/infothek/ausreise/pdf/konzept.pdf.

12 Dietmar Martini-Emden, a.a.O.

13 Dietmar Martini-Emden, a.a.O.

14 Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, 7 B 11319/01.OVG.

15 Bayerisches Innenministerium, a.a.O.

16 „Fürther Nachrichten“, 25.9.2002.

tren der Bekämpfung des internationalen Terrorismus dienen. Deshalb nennt das bayerische Ausreisezentren-Konzept folgenden Grund für ihre Einrichtung: „Jeder illegal Eingereiste, der seine Identität oder Herkunft nicht nachweisen kann, stellt ein Problem für die Sicherheit dar, vor allem wenn er aus einem Land kommt, das der Unterstützung des internationalen Terrorismus verdächtig ist.“¹⁷ Folgerichtig wird auch das benötigte Personal für die bayerischen Ausreisezentren, mit dem dieser Missstand behoben werden soll, aus dem bayerischen Sicherheitspaket finanziert, das im Gefolge des 11. September verabschiedet wurde. So scheint Beckstein mit dem internationalen Terrorismus endlich eine neue Lokomotive gefunden zu haben, an die er seine völlig veralteten Waggons der Marken „Grenzen dicht“ oder „wir brauchen mehr Ausländer, die uns nützen und weniger, die uns ausnützen“ anhängen kann, um sie doch noch ins Ziel bringen zu können. Leider kommen dabei Menschen unter die Räder, die unseren Schutz brauchen. Menschen, die aus Krisengebieten nach Deutschland fliehen, in der Hoffnung, hier persönliche Freiheit, Sicherheit und eine Lebensperspektive zu finden.

Alexander Thal

CDU nach Bayern!

Nach der Niederlage der politischen Arbeitsgemeinschaft CDU/CSU bei der Bundestagswahl 2002 ist das Wort Strategie zum Schicksals- und Schlüsselbegriff für die Zukunft der Konservativen geworden. Doch die Parteiengemeinschaft, die Deutschland jahrzehntelang

¹⁷ Bayerisches Innenministerium, a.a.O.

politisch geführt und die Bundesrepublik mit sozialer Marktwirtschaft und bedingungsloser Westbindung bis ins gesellschaftliche Mark geprägt hat, freut sich nun schon darüber, wieder mit der SPD auf Augenhöhe verhandeln zu können. Damit geben die Konservativen den Anspruch auf eine strukturelle Mehrheitsfähigkeit jedoch implizit auf.

Dabei steht die CDU nach der zweiten verlorenen Bundestagswahl in Folge vor einem Scherbenhaufen ihrer Politik, den sie nun zu beseitigen hat. Keine leichte Aufgabe: Die Konservativen müssen sich für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts neu erfinden. Ohne eine durchdachte Strategie, die alles Bisherige auf den Prüfstand stellt und auf seine Sinnhaftigkeit für die Zukunft abklopft, wird das nicht möglich sein. Die anstehende Überprüfung muss vorurteilsfrei geschehen, damit sie tragfähige Resultate hervorbringen kann. Eine Neubewertung der Arbeitsteilung mit der CSU gehört zwingend dazu.

Die bayerische Schwesterpartei kann im Gegensatz zur CDU vor Kraft kaum noch laufen. Daher versucht die CSU alles, um eine tiefer gehende Debatte bei den Christdemokraten zu unterbinden. Edmund Stoiber lehnte zuletzt auf dem CDU-Parteitag im November 2002 eine Strategiediskussion vehement ab. Die CSU ist sich sehr wohl bewusst, dass sie nur verlieren kann, wenn sich die CDU schonungslos den Ursachen der Wahlniederlage stellen und ein Zukunftsprogramm auf der Höhe der gesellschaftlichen Herausforderungen erarbeiten würde. Die Stärke der CSU ist zu einem Problem der schwächer gewordenen CDU geworden, das ihre Souveränität unmittelbar beeinträchtigt. Von Adenauer bis Kohl war die Kleiderordnung klar: Die CDU bestimmte uneingeschränkt die Bundespolitik, die CSU durfte dafür in Bayern machen, was sie wollte. Die Kanzlerkandidatur von Franz Josef Strauß 1980 stellte lediglich die Ausnahme dar,