

10. Das „Modellprojekt Identitätsfeststellung“ - Projekt X

Seit 1998 führt das Land Niedersachsen das „Modellprojekt für die Beschaffung von Heimreisedokumenten für Ausländer mit ungeklärter Staatsangehörigkeit“ durch. In einer Arbeitsgruppe der Innenminister der Bundesländer (der „AG Rück“), in der u.a. Maßnahmen zur Effektivierung von Abschiebungen abgelehnter Flüchtlinge entwickelt werden, hatte Niedersachsen die Durchführung dieses Modellversuchs angeboten. Mit ihm demonstriert das Land Niedersachsen außerdem die Einsatzmöglichkeiten (und damit den Missbrauch) des Leistungsrechts als Vertreibungsinstrument.

Auf eigene Kosten nimmt das Land Niedersachsen in diesem Modellversuch seit April 98 abgelehnte, geduldete Flüchtlinge aus den Kommunen wieder in die ZASTen Braunschweig und Oldenburg auf, für die Reisepapiere zur Abschiebung fehlen und denen unterstellt wird, diese vernichtet oder versteckt und ein falsches Herkunftsland für Passersatzpapiere angegeben zu haben. 100 Plätze bietet das Land Niedersachsen den Kommunen an, je 50 in den ZASTen Oldenburg und Braunschweig für die Zwangseinweisung so genannter Identitätsverschleierer.

Zielbestimmung des Modellprojekts ist laut Nds. Innenministerium die „Durchsetzung der Ausreisepflicht. (...) Deswegen würden sie (die Flüchtlinge) auf unbestimmte Zeit in die Aufnahmestellen gebracht, in denen gut geschultes Personal auf sie einwirkt, damit sie ihren Widerstand aufgeben“ (Frankfurter Rundschau vom 22.10.1999). Aus dieser nüchternen Formulierung gehen Charakter und Methodik des Modellversuchs nicht hervor, wohl aber aus der Begründung, mit denen Flüchtlingen in gleichlautenden Schreiben die Zwangseinweisung in das Modellprojekt Identitätsklärung angekündigt wird: „Sie sind nicht im Besitz von Passpapieren, und daher kann der zu Ihrer Aufnahme verpflichtete Staat nicht festgestellt werden. ... Dieses Ereignis erfordert intensive behördliche Maßnahmen zur Beschaffung der zu Ihrer Ausreise erforderlichen Unterlagen. Die nunmehr in o.g. Einrichtung durchgeführten Maßnahmen zur Passersatzbeschaffung dulden keinen Aufschub, da Sie kein Recht mehr haben, sich in Deutschland aufzuhalten und sie darüber hinaus Ihren Lebensunterhalt aus öffentlichen Mitteln bestreiten und dadurch über Ihren unrechtmäßigen Aufenthalt hinaus eine besondere Belastung für das Land darstellen.“

Intern wird der Modellversuch „Projekt X“ genannt, da er angeblich auf einer Besprechung der Bezirksregierungen als Tagungsordnungspunkt (römisch) „10“ auftauchte. Die Bezeichnung ist inhaltlich treffend, weil sie die Funktionsweise des Modellversuchs kennzeichnet: Das Projekt X „durchkreuzt“ die Inte-

gration der Flüchtlinge und lässt ihnen keine Perspektive. Der Aufenthalt im Projekt X ist unbefristet, einziger Ausweg für die Flüchtlinge ist die Abschiebung, Ausreise oder die Illegalität. Der Modellversuch setzt auf den Einsatz psychologischen Drucks, die zwangseingewiesenen Flüchtlinge werden „zermürbt“, um an ihrer Abschiebung mitzuwirken, „freiwillig“ auszureisen, identitätsbelegende Papiere zu beschaffen oder aber abzutauchen.

Als Zermürbungs-Instrumentarien werden folgende Maßnahmen angewandt:

- Einschränkung der Bewegungsfreiheit (per Auflage) auf einen extrem kleinen Radius (Stadtgebiet)
- völliger Entzug der Geldleistungen („Taschengeld“) mit Verweis auf §1a AsylbLG per Erlass des Innenministeriums vom 28.5.99
- völlige Beschäftigungslosigkeit: Verbot von Deutschkursen, Verbot von gemeinnütziger Arbeit mit Erlass vom 28.5.99
- Reduzierung der „unabweisbaren Leistungen“ auf drei (kohlenhydratdominierte) Mahlzeiten am Tag, eine Pritsche im Mehrbettzimmer und die ärztliche Grundversorgung in der ZAST
- regelmäßige Verhöre: bis zu zwei Mal wöchentlich Befragungen („Interviews“ genannt) mit jeweils gleichem Inhalt (Fragen zum Herkunftsland, zur Identität etc.)
- Zerstörung aller Vertrauensbeziehungen: Einbinden von SozialarbeiterInnen und DolmetscherInnen in das Aufspüren von Hinweisen auf ein anderes Herkunftsland
- Zerstörung der Intimsphäre: unregelmäßige Zimmerdurchsuchungen auf der Suche nach Papieren, persönlichen Briefen oder anderen Dokumenten, die Auskunft über Herkunftsländer geben könnten. Gefundenes Geld, Handys u.a. werden konfisziert
- Schein-Illegalisierung: Verweigerung einer Duldung, so dass Betroffene ohne Identitäts- und Aufenthaltsnachweis sind. Manche Flüchtlinge besitzen nichts als die Essens-Ausgabe-Karte der ZAST, um sich bei Kontrollen auszuweisen (laut Auskunft der Bezirksregierung Weser-Ems, Dekanat Rückführung in Blankenburg, nur in Braunschweig praktiziert). Der serienmäßige Eintrag in Duldungen „Gilt als Ausweisersatz“, wird bei denjenigen Flüchtlingen in Braunschweig, die eine Duldung ausgestellt bekommen haben, per Hand geschwärzt.

- **Kriminalisierung:** Einige Ausländerbehörden erstatten gegen Flüchtlinge, die in das Modellprojekt eingewiesen werden, Anzeige wegen mittelbarer Falschbeurkundung („falsche Identitätsangaben“). Da ein Anwalt mangels Geld nicht zu finanzieren ist, kann weder Widerspruch eingelegt noch ggf. ein verhängtes Bußgeld bezahlt werden. Die Folge: Strafhafte. Ebenso bei Bußgeldern wegen fehlender Fahrscheine (nachdem ihnen sämtliche Geldleistungen gestrichen wurden, verfügen die Flüchtlinge über kein Geld für Bustickets, um von dem jeweils außerhalb der Stadt gelegenen ZAST-Gelände in die Stadt zu fahren).

In mehreren Schritten hat das Niedersächsische Innenministerium (Nds. MI) per Erlass die Kriterien für die Zwangsverlegung von Flüchtlingen in das Modellprojekt und die dort angewandten Sanktionsmöglichkeiten erweitert und den Druck auf die Flüchtlinge damit verschärft:

Während die Flüchtlinge im Modellprojekt (auf Betreiben der Flüchtlingssozialberatung in den ZASTen) zunächst noch einen gekürzten „Taschengeld“-Betrag erhielten, schrieb das Niedersächsische Innenministerium mit Erlass vom 28.5.1999 fest, dass dieser zu streichen ist: Die Flüchtlinge hätten wegen ihrer „Verweigerung der Mitwirkung ... in der Regel den Anspruch auf den Barbetrag ... verwirkt“. Die Bezirksregierung Weser-Ems, Dekanat Rückführung in Blankenburg, hatte sich nach eigenen Angaben dafür eingesetzt, weiterhin ein Taschengeld zu bezahlen - allerdings u.a. auch deshalb, um im Projekt selbst noch über Sanktionsmöglichkeiten zu verfügen.

Ebenfalls per Erlass vom 28.5.1999 wurden den Flüchtlingen im Projekt X Deutschkurse und die Teilnahme an Freizeitangeboten verboten, denn diese dienten der Integration und könnten „ggf. eine Verfestigung der ‚Verweigerungshaltung‘ zur Folge haben“. Etwaige Lockerungen der Sanktions-Daumenschrauben durch die Verantwortlichen in der ZAST wurden rigoros untersagt: Die Sanktionen seien auch aufrechtzuerhalten, „wenn die im Rahmen des Modellprojekts in den ZASTen befindlichen Ausländer während ihres Aufenthalts sich scheinbar kooperationsbereit zeigen“. Festgeschrieben wurde in dieser zweiten Repressionsstufe damit eine Situation der Ausweglosigkeit, die sich dem Einfluss der Flüchtlinge völlig entzieht, denn begründet wurde ihre Zwangs-Einweisung in das Modellprojekt damit, dass sie nicht kooperationsbereit seien. (Zitate aus dem Schreiben des Nds. MI an die Bezirksregierungen Weser-Ems und Braunschweig vom 28.5.99)

Innerhalb des bislang mehr als zweijährigen Dauer wurde die „Zielgruppe“ für die Einweisung in den Modellversuch mehrfach ausgeweitet. Mit Rundverfügung der Bezirksregierung Braunschweig vom 9.6. 2000 wurde der Katalog von Herkunftsländern aufgehoben, deren Staatsangehörige bisher nicht in den

Modellversuch eingewiesen werden sollten („Negativländerkatalog“). Jetzt sollen Flüchtlinge aus allen Herkunftsländern in den Modellversuch eingewiesen werden können, selbst aus Ländern wie z.B. Libanon und Syrien, wo KurdInnen nicht als StaatsbürgerInnen anerkannt und ihnen deshalb auch keine Papiere ausgestellt werden oder aus Ländern, in die z.Zt. keine Abschiebungen durchgeführt werden können. Als einziges Einweisungskriterium gilt seit dem Sommer 2000 ein erfolglos abgeschlossenes Passersatzantragsverfahren, und selbst dieses Kriterium lässt noch Ausnahmen zu: Flüchtlinge, die angeblich durch „Verweigerungshaltung den Abschluss des ersten Passersatzantragsverfahren“ verhindert hätten und aus Ländern kommen „wie zum Beispiel Libanon und Syrien, wo bekanntermaßen ein Passersatzantrag ohne Identitätsnachweis sinnlos ist“, können auch ohne einen ersten Versuch der Ausländerbehörden, Reisepapiere zu beschaffen, eingewiesen werden.

Ebenfalls ausgehebelt wurde der Schutz von Familien: Anfangs wurden nur alleinstehende Männer in den Modellversuch aufgenommen, seit Mitte 98 dann auch alleinstehende Frauen und kinderlose Ehepaare. Nach der Rundverfügung vom Juni 2000 sind jetzt auch Ehepaare und Familien mit erwachsenen, nicht schulpflichtigen Kindern nicht mehr vor einer Zwangseinweisung geschützt.

Laut der Rundverfügung der Bezirksregierung (9.6. 2000) bieten schließlich auch Arbeitsverhältnisse keinen Schutz mehr vor Zwangseinweisungen. Mit Erlass vom 24.8.2000 hat das Nds. Innenministerium ausdrücklich klar gemacht, dass jetzt auch Flüchtlinge eingewiesen werden sollen, die Arbeit haben und diese durch eine Verlegung in das Projekt verlieren (so bei mehreren Flüchtlingen schon geschehen). Verwaltungsrechtliche Vollzugshinweise auf den §1a AsylbLG werden mitgeliefert: „Dabei steht eine Erwerbstätigkeit der Aufnahme in die ZAST nicht entgegen, da es in derartigen Fällen sachgerecht ist, die Erwerbstätigkeit durch eine entsprechende Auflage zur Duldung zu untersagen“. (Niedersächsisches Innenministerium an die Bezirksregierungen, 24.8. 2000). Im ersten Erlass zum Modellprojekt vom 6.2.1998 gehörten erwerbstätige Flüchtlinge zu den Flüchtlingsgruppen, die von einer Einweisung in das Projekt X explizit ausgenommen wurden. Indem den Flüchtlingen die Arbeitserlaubnis entzogen wird, schafft das Innenministerium nunmehr sogar die Voraussetzungen selbst, mit denen die Zwangseinweisung in den Modellversuch von behördlicher Seite legitimiert wird: Aus ihren Jobs vertrieben, müssen die Flüchtlinge „ihren Lebensunterhalt aus öffentlichen Mitteln bestreiten und dadurch über Ihren unrechtmäßigen Aufenthalt hinaus eine besondere Belastung für das Land darstellen.“ (s.o.)

Schließlich beschneidet das Nds. Innenministerium im Modellversuch auch noch den Rechtsweg. Die Flüchtlinge können gegen ihre Zwangseinweisung in

den Modellversuch keinen Widerspruch mehr einlegen, sondern nur noch klagen. „Den Ausländerbehörden wird damit die Möglichkeit eröffnet, insbesondere um eine Beschleunigung des Verfahrens zu erwirken, auf ein vorgeschaltetes Widerspruchsverfahren zu verzichten und in der Rechtsbehelfsbelehrung zur Erteilung einer wohnsitzbeschränkenden Auflage auf die Klage zu verweisen.“ (Dienstbesprechung mit den Bezirksregierungen und dem LKA am 4. Nov. 1999, TOP 13, Protokoll des MI). Das Innenministerium stützt sich dabei auf die Rechtsansicht einer einzigen Kammer des Verwaltungsgerichts Hannover, obwohl sogar diese Kammer in ihren Beschlüssen ausdrücklich auf die Divergenz zur obergerichtlichen Rechtsprechung hinweist. Für einen hier zur Debatte stehenden Rechtsbehelf gegen eine wohnsitzbeschränkende Auflage ist aber laut Obergericht Lüneburg gemäß Beschluss vom 3.12.99, der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgericht folgend, nicht die Klage, sondern der Widerspruch der rechtlich zutreffende Rechtsbehelf.

Damit hat das Niedersächsische Innenministerium innerhalb von zwei Jahren nicht nur den Repressionskatalog im Modellversuch zur sogenannten Identitätsklärung so weit verschärft, dass nur noch - bei gleichzeitig steigendem psychischen Druck - das nackte körperliche Überleben gesichert ist. Darüber hinaus hat es den Personenkreis der potenziell von Einweisung in das Modell X betroffenen Flüchtlinge beträchtlich erweitert: Nach zwei Jahren Modellversuch sind alle Flüchtlinge mit Duldung, die keinen Pass besitzen, von einer Zwangseinweisung in das Zermürbungsmodell bedroht - nur Familien mit schulpflichtigen Kindern bleiben noch ausgenommen. Angesichts der bisherigen Entwicklungen ist allerdings unklar, wie lange noch. (vgl. auch Kap. 9.7)

Dass jetzt selbst Flüchtlinge aus Ländern in den Modellversuch eingewiesen werden sollen, für die es anerkanntermaßen keine Reisepapiere geben kann oder in deren Herkunftsland überhaupt keine Abschiebung möglich ist, macht zweierlei deutlich:

1. Mit einer Einweisung in das Projekt X sollen zukünftig nicht nur solche Flüchtlinge bestraft werden, die sich weigern, bei den Botschaften ihrer Herkunftsländer vorzusprechen und dort Passpapiere zu beantragen. Der Katalog der Anforderungen an die Betroffenen zur Mitwirkung bei ihrer eigenen Abschiebung wird erweitert auf Tätigkeiten zum Nachweis der eigenen Identität (z.B. Briefe an Verwandte im Herkunftsland zwecks Beschaffung von Urkunden, eigenständige (telefonische) Vorsprache bei den Behörden des Herkunftslandes etc.). Damit wird ei-

ner Praxis Tür und Tor geöffnet, unbequeme Flüchtlinge unter Hinweis auf ihre angeblich fehlende Mitwirkung bei der Beschaffung von Papieren in das Modell X abzuschieben.

2. Es spielt für das Innenministerium offensichtlich nur noch eine untergeordnete Rolle, ob es überhaupt theoretisch möglich ist, Passersatzpapiere zu beschaffen und damit eine Abschiebung zu exekutieren. Der wesentliche Effekt des Modellversuchs besteht darin, Flüchtlinge, die aufgrund fehlender Papiere nicht abgeschoben werden können, in die Illegalität zu treiben. Dies bestätigen die vom Innenministerium vorgelegten Zahlen: Nach mehr als zwei Jahren Dauer wurde das erklärte Ziel des Modellversuchs bei weniger als einem Viertel (22 %) der Zwangseingewiesenen erreicht. Bei 51 der 226 Flüchtlinge spricht das Niedersächsische Innenministerium von geklärteter Identität, „da die Ausländer ihre wahren Personalienangaben bzw. durch Nachbereitung der Ausländerakten sich Anhaltspunkte ergaben, die zur entsprechenden Klärung führten“ (Niedersächsisches Innenministerium, 29.9. 2000: Aktualisierung der Ergebnisse. Stand der genannten Zahlen: 31.8. 2000). Nur 19 Flüchtlinge wurden auf dieser Grundlage abgeschoben oder reisten „freiwillig“ aus. Das widerlegt die These, die passlosen Flüchtlinge hätten es durch Verschleierung der Identität selbst zu „verantworten“, dass sie nicht abgeschoben werden könnten. Insgesamt sind es weniger als zehn Prozent aller Modellversuch-TeilnehmerInnen, bei denen das Niedersächsische Innenministerium gemessen an der offiziellen Zielvorgabe „Durchsetzung der Ausreisepflicht“ einen „Erfolg“ verbuchen konnte.

Knapp die Hälfte (47 %) der bislang 226 dem Modellversuch zugewiesenen Flüchtlinge aber verschwand nach angekündigter oder vollzogener Zwangseinweisung. 107 Menschen zogen ein Leben in der Illegalität den täglichen Diskriminierungen, Entwürdigungen und der chronischen Angst vor einer Abschiebung im Projekt X vor. Ein Teil der Flüchtlinge meldete sich nach einiger Zeit wieder bei den Behörden. 87 Menschen jedoch, 38 % aller Zwangseingewiesenen, blieben dauerhaft verschwunden. Für das Niedersächsische Innenministerium ein Erfolg, denn „der positive Ansatz besteht darin“, dass in diesen Fällen „zumindest keine Leistungen beim Sozialamt beantragt werden.“ (Frankfurter Rundschau v. 22.1. 1999). Auch die Bezirksregierung Braunschweig zeigt sich zufrieden: „Aufgrund der vorgenannten Erfolge sind derzeit verstärkte Aufnahmen von Neufällen möglich.“ (Rundverfügung vom 9.6.00)