

Lager in Demokratien: Zum Beispiel Flughafenasylverfahren und „Schutzzonen“

Ralph Rother

Zur Korrektur

Am Beginn des Vortrags möchte ich eine Korrektur des Titels vorschlagen. Der Titel muss vielmehr lauten: Gibt es in Demokratien Lager? Kann man die Einrichtungen des Flughafenasylverfahrens demokratischer Staaten bzw. die vorgeschlagenen „Schutzzonen“¹ (*save havens*) als Lager oder kommende Lager der EU bezeichnen? Da die hier veranstaltete Tagung Giorgio Agambens Äußerungen zum Lager zum Anlass nimmt, müsste die Frage auch lauten: Bezeichnet Agamben die Einrichtungen zur Abschiebung, die die demokratischen Staaten besitzen oder planen, überhaupt als Lager? Und wenn er diese Einrichtungen als Lager benennt, warum benennt er diese Einrichtungen als Lager? Was versteht Agamben unter ein Lager?

Heideggers Frage

Sobald Martin Heidegger vom Ding sprach (Gegenstände und Objekte waren für ihn keine Dinge), bezog er das Ding auf die Frage nach dem Ort. In seiner Vorlesung *Die Frage nach dem Ding* wies er darauf hin, dass „es nicht mit rechten Dingen“ zugehen kann.² Ding kann auch „Gerichtsverhandlung, überhaupt Verhandlung, Angelegenheit“ meinen. Auf diese Dimension des Dings, auf diese gesetzephilosophische Dimension des Dings ist Heidegger jedoch äußerst selten eingegangen. Für ihn gaben Dinge ihren Ort her. In Raum und Zeit, die man scheinbar mittels Flugzeug oder anderen Techniken überwinden kann, gab es für ihn keine Möglichkeiten weder zum Ding, noch zu dessen Ort zu gelangen. Hingegen sprach er davon, dass die Dinge schon anfänglich ihrem Ort entrissen sind. Die Dinge sind anfänglich im Exil. Deshalb bestand für ihn die Notwendigkeit der Frage nach dem Wohnen und der Architektur. Emmanuel Lévinas wies auf diesen „Aberglauben des Orts“³ bei Heidegger hin, dem dieser verbunden war. Dem Horizont der Landschaft stellte Lévinas die Vertikalität des Ereignisses und der Stadt entgegen. Dennoch bleiben die Fragen: Kann man wohnen? Was baut die Architektur, sofern sie baut? Wie unterscheidet man Gebäude, die zum Wohnen bestimmt sind, von Einrichtungen, die zur Abschiebung dienen? Wie unterscheidet man die Lager des Totalitarismus von Einrichtungen demokratischer Staaten, die dem Ausschluss dienen? Geht es in den Raumkonzepten und Architekturen der Demokratien mit rechten Dingen zu? Ist die demokratische Architektur zum Wohnen da? Wie ließe sich das anfängliche Exil des Menschen vom Unort des Lagers unterscheiden?⁴

Was ist ein Lager?

Es gibt unterschiedliche Lager, mit verschiedenen Strukturen, Funktionsweisen, Aufgaben und Geschichten. Joël Kotek und Pierre Rigoulot beginnen ihr Buch *Das Jahrhundert der Lager* mit dem Satz: „Man kann das 20. Jahrhundert im Spiegel der Geschichte seiner Lager

¹ Gemeint sind hier die vom Blair-Papier „*New Vision for Refugees*“ vorgesehenen *save havens*, das März 2003 als Rundbrief an die EU herausgegeben wurde. Publiziert auf den homepages: 1.) www.proasyl.de/texte/europe/union/2003/UK_NewVision.pdf, 2.) www.heide-ruehle.de/downloads/Blairpapier_zur_EU-Asylpol_070303.dec.

² Martin Heidegger: *Die Frage nach dem Ding. Zu Kants Lehre von den Transzendentalen Grundsätzen*, Tübingen: Max Niemeyer Verlag 1987, S. 4.

³ Emmanuel Lévinas: Heidegger, Gagarin und wir, in: *Schwierige Freiheit. Versuch über das Judentum*, Frankfurt am Main: Jüdischer Verlag 1992, S. 175.

⁴ Eine weitere Frage wäre: Wie nahe liegen die Technik des Wohnens und der Streit des *polemos* beieinander? Jacques Derrida weist verschiedentlich auf Zusammenhänge von Wohnen, Krieg, Ausgrenzung, Politik von Freundschaft und Feindschaft hin.

sehen“,⁵ und verknüpfen das Lager mit dem politischen Totalitarismus. Sie ziehen in ihrer historischen Beobachtung eine Linie von den kolonialen Lagern auf Kuba und Afrika, über die Lager des 1. Weltkrieges und des Nationalsozialismus, der Sowjetunion, den Lagern während des Vichy-Regimes und in den USA, zu den Lagern in den sich befreienden Kolonien (z. B. in Kambodscha und Vietnam), den Lagern in China sowie den Lagern während des Zerfalls Jugoslawiens.

Sie weisen darauf hin, dass der wichtigste Zweck eines Lagers die Eliminierung ist. Im Lateinischen besagt *eliminare*: aus dem Haus treiben. Lager dienen der Abschiebung, Ausgrenzung, Selektion, Sortierung, Umerziehung, Verbannung oder Vernichtung. Das Lager gehört nicht zum gewöhnlich politischen Raum, d. h. im Lager wohnt man nicht und die Insassen besitzen nicht die Rechte des politischen Raumes, von dem sie getrennt gehalten haben. Es ist ein Ort des Ausnahmezustands. Es ist ein Ort der Grenze. Das Lager gehört nicht ohne weiteres dem Haus der Nation, dem Staat oder trans- bzw. supernationalen Gebilden an und dennoch untersteht es der Autorität dieser Verfassungsformen. Das Lager ist der Ausgang einer politischen Gemeinschaft, auch wenn es Lager gibt, die Funktionen eines Eingangs ausüben. Das Lager ist eine Transitzone, in der andere Regeln herrschen, als im politisch normierten Raum. Ein Lager wird zumeist eilig erbaut und befindet sich für die Öffentlichkeit im hermetisch abgeschlossen oder entlegenen Gelände. Die Zustände im Lager werden häufig geheimgehalten und die Berichte kommen selten ohne ein Vergessen, ohne die Stille und ohne ein Schweigen aus.

Im Lager wohnt man nicht, obwohl sie sich überall befinden können. Im Lager befindet man sich vorübergehend, auch wenn sich die Dauer in die Länge zieht und es der letzte Aufenthaltsort für den Einzelnen sein kann. Die Funktion des Lagers ist die Verbannung und eliminiert die Insassen aus dem politischen Raum. Das Lager gehört zu den juristischen und politischen Ausnahmezuständen, die trotz der Dominanz normativer Vorstellungen von Politik und vom Rechtswesen, vom Raum und vom allgemeinen Zusammenleben als deren Grenze auftauchen. Lager gehören zu den Ausnahmezuständen – so Agamben – wie die „Wiederkehr“ des Krieges, die Anwendung der Folter, die internationalen Polizeieinsätze, die sich erschwert von militärischen Konflikten unterscheiden lassen, und die Sammelunterkünfte für Migranten, Flüchtlinge oder Terroristen.

Ein Versuch der Autoren Kotek und Rigoulot das Lager zu definieren, läuft über die Unterscheidung zwischen Lager und Gefängnis. In der Regel befinden sich im Gefängnis, im Unterschied zum Lager, juristisch verurteilte Delinquenten. Hingegen werden im Lager fast ohne Rücksicht auf grundlegende Rechte einzelne Personen oder Menschengruppen eingesperrt. Das Lager wirkt zwar wie ein Strafmittel (z. B. als Freiheitsentzug und in der angewandten Gewalt), dennoch befindet sich innerhalb des Lagers in der Regel keine Person, die ein Verbrechen ausübte oder für ein Verbrechen verurteilt wurde. Ein juristischer und normativer Rahmen unterscheidet an diesem Punkt das Lager vom Gefängnis. Dementsprechend muss der Einsatz der Gewalt im Lager anders verstanden werden als an Orten normativer Regelungen. Im Lager werden einzelne Personen oder Gruppen interniert, aufgrund ihrer sogenannten Rasse, ihrer sozialen oder religiösen Zugehörigkeit, aufgrund ihrer politischen Einstellung oder weil man sie für gefährlich einstuft und präventiv aus der politischen Gemeinschaft ausschließt.

Ein anderes Merkmal des Lagers besteht darin, dass es auf Massen abzielt. Im Gegensatz zum Lager erfährt der Einzelne im Gefängnis eine eher individuelle Behandlung: was das Verfahren der Festnahme betrifft, aber auch die Umstände der Unterbringung. Dennoch müssen beide Autoren darauf hinweisen, dass eine genaue begriffliche und empirische Unterscheidung zum Gefängnis bei der Betrachtung des Phänomens Lager nicht gelingt. Das zeigt sich z. B. im Rechtsverfahren oder in der Anwendung von Gewalt. Beide Orte

⁵ Joël Kotek, Pierre Rigoulot: *Das Jahrhundert der Lager. Gefangenschaft, Zwangsarbeit, Vernichtung*, Berlin/München: Propyläen 2001, S. 11.

(Gefängnis und Lager) sind moderne Erfindungen, die mit der Entwicklung des Nationalstaates am Ende des 19. und am Anfang des 20. Jahrhunderts im Zusammenhang stehen.

Es gibt und gab verschiedene Lager. Es gibt und gab Konzentrationslager, Vernichtungslager, Strafkolonien, Lager zur sogenannten „Zigeunerbekämpfung“, Schubhaftlager, Rückschiebehaftanstalten der Fremdenpolizei, Transitzone für Asylverfahren an Flughäfen, Seehäfen und Bahnhöfen, Arbeitslager, Umerziehungslager, Internierungslager usw., d. h., soweit man Agambens Äußerung ernst nehmen will, sofern man davon ausgeht, dass für ihn der Begriff des „Lagers“ kein Problem der Benennung darstellt. Jenseits der wichtigen Frage nach den materiellen Umständen in den Lagern, ist für ihn das Lager eine Frage des gesetzesphilosophischen Orts. Das Lager und damit auch die Abschiebereiche der EU sind für ihn Orte des Ausnahmezustands, die außerhalb der Geltung des Gesetzes und dennoch innerhalb des Geltungsbereichs der Gesetze liegen.

Die Aufgabe des Lagers – um noch einmal zu versuchen, das Lager vom Gefängnis zu unterscheiden – besteht nicht oder nicht allein (worauf auch Kotek und Rigoulot hinweisen) in der Bestrafung individueller Delinquenten, zumindest nach positivem Rechtsverständnis, dazu fehlt häufig die rechtliche Grundlage, um das Lager als Strafmittel eines geltendes Strafrechts einzusetzen. Lager sollen entweder der Isolierung oder Selektion von Personengruppen, der Prävention von Handlungen, der Umerziehung, Umgestaltung und Hygiene von Individuen und Gesellschaft, der Drohung der Zivilbevölkerung, der Ausbeutung von Arbeitskräften oder der Vernichtung von sogenannten „inneren und äußeren Feinden“ des politischen Raumes dienen.

Das Lager scheint nicht die Sache einer Demokratie bzw. eines normierten Rechtsraums zu sein und dennoch taucht die Frage auf, ob nicht der Ausnahmezustand (und damit auch das Lager) zumindest eine Option oder ein Randbezirk im Innern der Demokratie ist. Fragliche Beispiele sind hierzu die Transitzone im Asylverfahren an den Flug- und Seehäfen und auf den Bahnhöfen der EU und die us-amerikanischen Lager für Staatsbürger japanischer Abstammung während des Zweiten Weltkriegs, das derzeitige Lager in Guantánamo Bay auf Kuba oder die geplanten „Schutzzonen“ der EU. Es scheint so, als ob der Ausnahmezustand Lager entweder nochmals die Frage nach einer Kluft zwischen Legalität und Legitimität in den Demokratien stellt (souveräne Gewalt wird stets behaupten, dass die legalen Mittel nicht ausreichen, um politische Ziele durchzusetzen⁶), oder dass die Vorstellungen von Politik, Recht und Gewalt revidiert werden müssen.

□

Agamben zieht aus dem Auftauchen des Lagers im 19. Jahrhundert andere Schlüsse als Kotek und Rigoulot und legt nahe, „den politischen Raum des Abendlandes neu zu denken“.⁷ Nicht der Staat, nicht eine normierte Totalität, ist für Agamben das politische Paradigma des Abendlandes, der vom Totalitarismus abzugrenzen wäre. Die „originäre politische Beziehung“ im abendländischen Denken ist für ihn der Bann (was nicht affirmativ, sondern kritisch gemeint ist): Ein Ausnahmezustand, eine Zone der Unentscheidbarkeit zwischen Innen und Außen, zwischen Natur und Kultur, zwischen Ausschluss und Einschluss und zwischen Rechtmäßigkeit und Illegalität. Der Bann schließt den Betroffenen aus und setzt ihn zugleich frei. Einerseits wird der Betroffene von der Gemeinschaft bzw. deren Autorität ausgeschlossen, andererseits verbleibt in deren Bann frei und ungeschützt.

⁶ Im Gegensatz zur Totalitarismus-Theorie spricht Carl Schmitt von der Stärkung „freie[r] Sphären und Lebensgebiete“ und geht von einer souveränen Legitimität aus, die sich von der juristischen, normierten und politischen Totalität entbindet. Er betont weiter, dass das Motiv der *auctoritas* verfassungstheoretisch in der Situation selbst liegt und unmittelbar dem Faktum entspringt. Carl Schmitt: *Legalität und Legitimität*, München/Leipzig: Duncker & Humblot 1932, S. 93.

⁷ Giorgio Agamben: *Homo sacer. Die souveräne Macht und das nackte Leben*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 2002, S. 190-197.

Agamben sieht in der Gewalt, die in Lagern ausgeübt wird, sowie in deren juristischen Ausnahmezuständen eine Manifestation abendländischer Vorstellungen von politischer Souveränität. Auch wenn sich anscheinend die Auffassung durchgesetzt hat, dass Souveränität als konstituierende Gewalt von Rechtsordnungen nur innerhalb der Verfassung und mittels normierter Regeln agieren darf, so verhindert diese Auffassung nicht, dass souveräne Gewalt in zeitlich und räumlich begrenzten Ausnahmezuständen ausgeübt wird. In seinen Publikationen⁸ möchte Agamben einerseits darauf hinweisen, dass traditionelle politische und juristische Kategorien zur Lösung von aktuellen politischen Problemen (Krieg, Flüchtlings- und Migrationsbewegungen) nicht in Frage kommen, da sie nicht dazu geeignet sind, die Rückkehr einer Ideologie souveräner Gewalt zu verhindern. Andererseits scheint es ihm auch nötig zu sein, die auftretende Gewalt im politischen Raum jenseits rechts-konservativer Ideologien, wie sie in der Theorie von der politischen Souveränität formuliert wird, neu zu denken. Seine Kritik bezieht sich auf die demokratische Maske ab, in der souveräne Gewalt auftritt. In seinen Analysen versucht er zu zeigen, wie auch das derzeitige abendländische Denken der Demokratie an Ausnahmezustände geknüpft ist.

Für Agamben ist das Lager keine historische Tatsache, die der Vergangenheit angehört oder woanders statt hat. Es ist weder eine juristisch-politische Anomalie, noch eine politische Tatsache, aus der der demokratische Staat herausgewachsen ist. Für Agamben ist das Lager die versteckte Matrix des politischen Raumes, in dem wir leben.⁹ Während auch demokratische Ideologien die Unterscheidungen zwischen Freund und Feind sowie zwischen Mitbürgern und Fremden für politisch konstitutiv halten, richtet sich Agambens Interesse auf Diejenigen, deren Leben unter Bann steht oder verbannt sind.¹⁰

Ursprünge des Lagers

Man könnte mit Agamben von zwei Ursprüngen des Lagers sprechen, die aus dem Recht entspringen und dennoch das Recht überschreiten, und damit Zonen bilden, in denen souveräne Gewalt ausgeübt wird. Der eine Ursprung des Lagers entwickelte sich aus der Ächtung des Verbrechers, die vom Souverän ausgesprochen wurde und zur Folge hatte, dass sich der Staat von seiner strafenden Tätigkeit zurückzog und den „Delinquenten“ zur straflosen Tötung durch andere freigab.¹¹ Das Verfahren ist aus dem römischen Recht bekannt. Später kamen die Verbannung und die Deportation in Strafkolonien und Konzentrationslager hinzu.¹²

⁸ Giorgio Agamben: *The Coming Community*, Minnesota: University Minnesota Press 1990; ders.: *Homo sacer*, a.a.O.; ders.: *Mittel ohne Zweck. Noten zur Politik*, Berlin: diaphanes 2001; ders.: *Potentialities. Collected Essays in Philosophy*, Stanford: Stanford University Press 1999.

⁹ Giorgio Agamben: *Mittel ohne Zweck*, a.a.O., S. 43.

¹⁰ Giorgio Agamben: *Homo sacer*, a.a.O., S. 120. Vgl. auch das *Interview über Abschiebung und Lager ohne Namen in Italien*, das Beppe Caccia für *Jungle World* am 4.7.2001 mit Agamben führte: <http://www.abschiebehaf.de/presse/p74html>.

¹¹ Giorgio Agamben: *Homo sacer*, a.a.O., S. 91ff. Siehe auch: Franz von Holtzendorff: *Die Deportation als Strafmittel in alter und neuerer Zeit und die Verbrechercolonien der Engländer und Franzosen in ihrer geschichtlichen Entwicklung und criminalpolitischen Bedeutung dargestellt*, Leipzig: Verlag von Johann Ambrosius Barth 1859, S. 13f.

¹² Zu Recht gibt Agamben an, dass die Verbannung wie die Deportation sich nicht eindeutig als Strafmittel eines Strafrechts bestimmen ließen. Schon Cicero spricht vom Exil (Verbannung) als eine Zuflucht, die ein Verurteilter wählt, um einer Tötung zu entkommen. (Thomas Hobbes: *Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines bürgerlichen und kirchlichen Staates*, Frankfurt/Berlin/Wien: Ullstein Verlag 1976, S. 241. Siehe auch: Giorgio Agamben: *Homo sacer*, a.a.O., S. 120 und Franz von Holtzendorff: *Die Deportation als Strafmittel*, a.a.O., S. 15f.) Zudem rückten bei der Anwendung der Verbannung wie bei der Deportation politische Interessen und Intrigen in den Vordergrund. Die Deportation wurde häufig genutzt, um während des Transports auf Deportationsinseln politische Gegner zu ermorden. (Franz von Holtzendorff: *Die Deportation als Strafmittel*, a.a.O., S. 49ff.) Die Kolonialstaaten Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande, Portugal, Russland und Spanien griffen die überlieferten Verfahren der Verbannung und der Deportation wieder auf. (Casimir Wagner: *Die Strafindeln*, Stuttgart: Fritz Lehmann Verlag 1904, S. 191ff.) Im Gegensatz zum römischen Recht, fand die

Der andere Ursprung des Lagers ist die Schubanstalt, die sich vor allem aus der Umsetzung des Heimatrechts mit der Entwicklung des Nationalstaates in der Mitte des 19. Jahrhunderts durchsetzte.¹³ In den Schub sind sogenannte Arbeitsscheue, Arme, Bettler, Erwerbsunfähige, abgedankte Soldaten, Straftentlassene, Vagabunden, Wahnsinnige, aber auch lästige Ausländer hineingeraten. Nicht nur in Österreich wurde das Schubhaftsystem der Fremdenpolizei in die sogenannte „Zigeuerbekämpfung“ eingebunden und bot den einzelnen Gemeinden ein staatliches Instrument „zigeunerfreie Gemeinden“ zu schaffen.¹⁴ Rechtlich gesehen wies die Schubhaft der Fremdenpolizei keinen strafrechtlichen Charakter auf, obwohl sie wie eine Strafe wirkte. Die Schubhaft des Fremdengesetzes sowie die Weisungen zur „Zigeuerbekämpfung“ wurden auf Menschen angewandt, die weder strafrechtlich verfolgt wurden, noch einen kriminellen Tatbestand begangen haben. Sie dienten weder der Aufdeckung, der Verhinderung, noch der Sanktion von Straftatbeständen, sondern allein der gewalttätigen Vertreibung und einer Ideologie der Sicherheit und Prävention sowie der Hygiene eines Volkskörpers.¹⁵

Die Transitzenen der Asylverfahren

Von gleicher Struktur – wirkt wie eine Strafe, ist keine Strafe¹⁶ – sind die Transitzenen der Asylverfahren an den Flug- und Seehäfen der EU. Seit dem 1. Juli 1993 führt die Bundesrepublik Deutschland Flughafenasylverfahren durch; von den zuständigen fünf Flughäfen, ist es der Rhein-Main-Flughafen, der etwa 90 % der betreffenden § 18a-Verfahren (Asyl-Verfahrensgesetz) behandelt. Die Flughafenregelung gehört zum Bestandteil der Asylrechtsneuregelung, die aus dem Asylkompromiss zwischen CDU/CSU, FDP und SPD hervorging. Absicht war es, Einreise und Aufenthalt von Asylbewerber radikal zu reduzieren. Mit der eingeführten Drittstaatenregelung befürchtete man jedoch eine Verlagerung der Flüchtlingseinreise auf die Flughäfen. Im Flughafenasylverfahren sah man hingegen die Möglichkeit, problemlos betroffene Asylbewerber (sogenannte „Scheinasylanten“) erst gar nicht ins Inland einreisen zu lassen und in die Abflugländer zurückzuschicken.

Auch wenn viele Staaten es versucht haben, die Transitzenen der Asylverfahren an Flug- und Seehäfen als exterritoriale Zonen zu behandeln, gleichsam den Abkommen in der internationalen Zivilluftfahrt, nach der ein Ausländer sich rechtlich noch im Staat des Abflughafens befindet, so konnten sich diese politischen Versuche juristisch nicht durchsetzen. Versucht wurde mit der juristischen Fiktion einer Exterritorialität sich aus den Verpflichtungen des nationalen und internationalen Rechts gegenüber dem Recht auf

Deportationsstrafe aber nicht nur als eine besondere Strafmaßnahme Verwendung, sondern sie wurde nun in die jeweilige Kolonialpolitik eingebunden: z. B. wurden Delinquenten im Straßenbau oder beim Trockenlegen von Sümpfen eingesetzt. Prostituierte wurden von England nach Virginia deportiert und verkauft, um einen Frauenmangel in den Kolonien auszugleichen. (Kapitän Philipp: *Gründung der Strafkolonie Sydney*, bearbeitet von Rudolf Plischke, Leipzig: F. A. Brockhaus 1923, S. 18f.)

¹³ Harald Wendelin: Schub und Heimatrecht, in: Waltraut Heindl, Edith Saurer (Hg.): *Grenze und Staat. Paßwesen, Staatsbürgerschaft, Heimatrecht und Fremdengesetzgebung in der österreichischen Monarchie 1750-1867*, Wien/Köln/Weimar: Böhlau Verlag 2000, S. 231.

¹⁴ Da in der Regel die österreichischen Gemeinden den in Österreich lebenden Roma das Heimatrecht verwehrt, wurden sie oftmals von ein Bundesland ins andere abgeschoben oder in Arbeitshäuser eingesperrt. Michaela Haslinger: *Rom heißt Mensch. Zur Geschichte des ‚geschichtslosen Zigeunervolkes‘ in der Steiermark (1850-1938)*, Dissertation, Graz 1985.

¹⁵ Schon 1845 heißt es in einem *Vortrag des Comité in Schubangelegenheiten*, dass der Schub das Mittel ist, die Betroffenen an den Ort ihrer Bestimmung zu bringen und nicht als Strafe gelten darf. Harald Wendelin: *Schub und Heimatrecht*, a.a.O., S. 232.

¹⁶ Der Verfassungsgerichtshof bestätigte (VfGH G 112/93 vom 8.3.1994): „[...] die Schubhaft dient weder der Aufdeckung noch der Verhinderung von Straftaten, geschweige denn deren Sanktionierung, sondern lediglich der Erfüllung eines administrativen Sicherungszweckes.“ Siehe: Edelbert Kohler: *Schubhaft und Abschiebung*, Innsbruck 1998.

Asylantrag zu entziehen.¹⁷ Nach den Vereinbarungen des Völkerrechts umfasst das Territorium eines Staates zumindest die Landmasse innerhalb der Staatsgrenzen, den Raum unter der Erde, die inneren Gewässer und die Küsten sowie den Luftraum über dem Territorium bis zu der Höhe, wo dieser in den Weltraum übergeht.¹⁸ Das Bundesverfassungsgericht urteilte, dass die Wertordnung des Grundgesetzes keine rechtfreien Räume duldet.¹⁹

Die juristische Streitfrage, die sich aus dem Flughafenasylverfahren ergibt, ist die Frage des Freiheitsentzugs bzw. der Freiheitsbeschränkung. Am 15. Mai 1996 urteilte das Bundesverfassungsgericht, dass es sich bei dem Verfahren weder um Freiheitsentziehung, noch um eine Freiheitsbeschränkung handelt, obwohl den Asylbewerbern eine Rückkehr in mögliche Verfolgerstaaten nicht zumutbar ist und sich damit die Bewegungsfreiheit während des Verfahrens in der Transitzone einschränkt. Da eine überlange Verfahrensdauer und ein mit ihr verbundener Aufenthalt in der Transitzone juristisch unzumutbar sind, wird von der zuständigen Behörde der weitere Verbleib der Betroffene über die Verfahrensdauer hinaus als Freiwilligkeit eingestuft. Darüber hinaus heißt es, dass die Unterbringung der betroffenen Personen (z. B. abgelehnte Asylbewerber, die nicht abzuschicken sind) in den dafür eingerichteten Gebäuden (in Frankfurt am Main: Gebäude C 182/183) nicht dem Zweck dient, diese festzuhalten, sondern der Verhinderung der Einreise diene. Es ist nicht eine Strafe oder ein Freiheitsentzug, der die Personen in den Transitzonen bindet, sondern nach Agamben ist es ein Bann, der sich aus sogenannten legitimen Interessen des Staates innerhalb legaler Bahnen ableitet. Die Abschiebemaßnahmen betreffen festgehaltene Personen, für die der Vollzug der Abschiebung nicht möglich ist. Als Rechtssubjekte sind sie bereits abgeschoben bzw. sie sind vom Standpunkt des Rechts weder auf dem Staatsgebiet existent, noch eingereist, wo sie sich dennoch faktisch aufhalten. Dieser Umstand läuft darauf hinaus, dass die physische Existenz der festgehaltenen Personen vom juristischen Status getrennt wird.²⁰

Aus dieser Perspektive erscheint es Agamben für angemessen, auch mit Rücksicht auf die Geschichte der unterschiedlichsten Lager (in Form, Funktion und Gewaltanwendung) und der notwendigen Vorsicht bei der Verwendung des Wortes „Lager“, auch im Zusammenhang der EU Asyltransitzonen und geplanten EU „Schutzzone“ von „Lagern“ zu sprechen: sofern das Lager einen Ort bezeichnet, an dem nicht Rechtssubjekte, sondern nackte Existenzen anzutreffen sind und ein Ausnahmezustand herrscht. Er schreibt: „In der gesetzlichen Frist ihres Zwangsaufenthalts in der Abschiebehaft bleibt den Internierten das nackte Leben, sie sind jedes rechtlichen Status entblößt [...] Die Abschiebegefängnisse sind Orte des Ausnahmezustands, an denen die Bürgerrechte außer Kraft gesetzt sind. Es ist notwendig, hier die Frage der Staatsbürgerschaft erneut als Problem aufzuwerfen.“²¹

Einerseits bleibt es höchst fraglich, die weltweite Wanderungsbewegung mittels nationalstaatlicher Kategorien zu verstehen. Andererseits wird eine Politik, die sich nationalstaatlicher Kategorien bedient, stets auf Modelle der Souveränität zurückzugreifen, gerade dann, wenn die Phänomene (wie internationale Wanderbewegungen) nicht diesen Kategorien gehorchen. Deutlich zeigt sich diese Entwicklung im Blair-Papier *Neuer internationaler Ansatz für Asylverfahren und Schutz (New Vision for Refugees)*.²² Auch wenn dieses Papier zurückgezogen wurde, arbeitet die EU an einen Umbau der nationalstaatlichen Kategorien hin zu einer supranationalen Asylpolitik (in Zusammenarbeit mit dem UNHCR und dem IOM – Internationale Migrationsorganisation), die „Schutzzone“ außerhalb EU

¹⁷ Tanja Laier: *Das Flughafenasylverfahren nach § 18a AsylVfG in rechtsvergleichender Perspektive*, Berlin: Duncker & Humblot 1999.

¹⁸ Ebd., S. 62ff.

¹⁹ Ebd., S. 65.

²⁰ *Interview über Abschiebung und Lager ohne Namen in Italien*, a.a.O.

²¹ Ebd.

²² Vgl. Anmerkung 1.

vorsieht und EU-Grenz- und Asylkontrollen zunehmend in die angrenzenden Länder ausgelagert bzw. in sogenannte Kriseregionen verlagert.

Der Unterschied zwischen totalitären Lagern und den derzeit existierenden oder geplanten Lagern in Demokratien besteht also darin – so Agamben –, dass es der souveränen Macht im Totalitarismus um Vernichtung geht, hingegen geht es in der Asylpolitik der Demokratien um die Kontrolle über Bewegungen. Agamben formuliert: „Ihre Souveränität leitet sich aus der Fähigkeit zur Regulierung dieser Ströme ab, nicht aus der Verfügung über Leben und Tod unbeweglicher Existenzen [...] Auf der anderen Seite, gegen diese Monstrosität, stellen jene, die fliehen, die weggehen, die emigrieren und immigrieren, die sich insofern deterritorialisieren, sie also stellen die juristische Struktur der Bürgerschaft in Frage [...] Und sie tun es als nacktes Leben. Die Abschiebezentren könnten wir als eine Art Enklave interpretieren, in der sich die Krise der Bürgerrechte zeigt.“²³

Flughafenasylverfahren in Wien-Schwechat

Auf dem Flughafen Wien-Schwechat werden die um Asyl Ansuchenden vom Caritas Sozialdienst betreut. Jeder siebente Asylantrag im Jahr 2002 wurde am Flughafen gestellt. Seit dem 1. Januar 2003 zählt zum Sozialdienst auch das neue „Sondertransitheim“, das sich im „Objekt 800“ befindet, das sonst der Fremdenpolizei und dem Erkennungsdienst zur Unterkunft dient. Das „Sondertransitheim“ ist für 53 Personen eingerichtet. Es gibt zwei Gemeinschaftsküchen, zwei Aufenthaltsräume, sanitäre Anlagen und einen Hof. Die Fenster sind vergittert, jedoch lassen sie sich öffnen. Das „Sondertransitheim“ wird von einer Wachstube aus mittels Monitoren (20 Perspektive) observiert.²⁴

Vor der Einrichtung des „Objekts 800“ als „Sondertransitheim“ gab es „ein paar Baucontainer in einem stacheldrahtumzäunten Hof, grindiges Plastikfurnier an den Wänden und dicht gedrängte Stockbetten“ mit „Wartebänken aus Lochblech“.²⁵

„Schutzzonen“

Eine neue Option, die von der englischen Regierung der Labour-Partei Tony Blairs vorangetrieben wird, ist die Einrichtung von „Schutzzonen“, um mit ihnen die Asylpolitik der EU (*Dubliner und Schengener Übereinkommen, Amsterdamer Vertrag*) umzugestalten. Das Blair-Papier erschien Anfang Februar 2003 im Guardian unter dem Titel *New Vision for Refugees*; Mitte März als Rundbrief an die EU: *Neuer internationaler Ansatz für Asylverfahren und Schutz*. Diese Überlegungen zur Umgestaltung des europäischen Asylrechts sieht die Errichtung von „Schutzzonen“ (*Regional Protection Areas*) in Drittländern (*safe havens*) durch die EU vor: z. B. in Marokko, Nordsomalia, Türkei, Iran, Irak und Russland. In der EU ankommende Flüchtlinge und Migranten, die entweder unter der Drittstaatenklausel fallen bzw. nicht unmittelbar in sichere Herkunftsländer zurückgeführt werden können, sollen in „Schutzzonen“ zurückgewiesen werden. Erst dort sollen – unter Kontrolle des UNHCR und IOM (Internationalen Magritionsorganisation) – die Prüfung von Asylanträgen durchgeführt werden. Anerkannten Flüchtlingen sollen anschließend – nach Ermessen der EU-Mitgliedsstaaten – die Einreise in ein Aufnahmeland der EU nach einem Quotensystem ermöglicht werden.

Weiter vorgesehen sind Asylbearbeitungszentren (*Transit Processing Centres*), die entlang der Hauptflüchtlingsrouten in Europa aufgebaut werden sollen: z. B. in Albanien, Kroatien, Russland und in der Ukraine. Kombiniert wird das Konzept „Schutzzonen“ mit dem Anliegen

²³ Interview über Abschiebung und Lager ohne Namen in Italien, a.a.O.

²⁴ http://www.caritas-wien.at/247_618.htm.

²⁵ Thomas Prlic: Zwischenlösung Flughafen. In Schwechat warten Asylwerber unter tristen Bedingungen auf ihre Einreise. Jetzt wollen Wiener Architekturstudenten den „Sondertransitbereich“ zumindest aufmöbeln, in: *Falter*, 50/01 (12.12.2001).

die Fluchtursachen in den Fluchtstaaten zu bekämpfen. Im Blair-Papier ist die militärische Intervention als letztes Mittel ausdrücklich vorgesehen.

Das Blair-Papier zur kommenden Asylpolitik der EU bezieht sich auf bislang eingerichtete „Schutzzone(n)“. 1991 wurde erstmals ein „*safe haven*“ im kurdischen Nordirak eingerichtet, später folgten im Kosovo derartige Einrichtung von Zonen zur Fluchtabwehr aus den Krisengebieten. Wie die Erfahrung zeigt, macht die Einrichtung von „Schutzzone(n)“ eine enge Kooperation von Militär und Hilfsorganisationen notwendig. Andererseits ist mit dem englischen Vorstoß zur kommenden Asylpolitik auch die Intention des Asyl umformuliert. Während man bisher (wie auch immer eingeschränkt) von einem Recht auf Flucht ausging, wird nun ein Recht auf Heimat intendiert. Statt Gewährung von Asyl und Exil, ist es nun das Ziel, die Flüchtlinge vor Ort in „Schutzzone(n)“, in der Nähe der Verfolgerstaaten zu versorgen, mit der Option auf militärischen Eingriffen. Während sich die bisherige Asylpolitik bemühte die Zustände in den Verfolgerstaaten schön zu reden, um die Anerkennungsquote niedrig zu halten, würde sich die neue Flüchtlingspolitik die Option für ein militärisches Eingreifen in den Verfolgerstaaten offen halten, um sie umzugestalten.

„Schutzzone(n)“ sind – wie die Beispiele im Irak und im Kosovo zeigen – wirtschaftlich wie politisch nicht souverän bzw. lebensfähig und sind verwaltungstechnisch, politisch, sicherheitspolitisch und ökonomisch von außen (UNO, USA, Nato, EU, UNHCR usw.) abhängig. Die Insassen werden auf ihre „nackte Existenz“, die von außen verwaltet wird, reduziert, im Gegensatz zu einem Asylverfahren, das die Anerkennung als Bürger im Aufnahmestaat zumindest in Aussicht stellte. Im Gegensatz zu den Asylaufnahmeverfahren, das den Flüchtlingen (unabhängig von einem ethnischen Status) Bürgerrechte verlieh, bindet das Konzept der „Schutzzone(n)“ die Flüchtlinge auf Ethnien zurück. Statt einem Rechtsstatus, werden den Flüchtlingen Nationalidentität verliehen, um die Wanderbewegung wieder an einen Ort zu binden.