

Diakonie 
Hamburg

Landesverband der
Inneren Mission e.V.

Abschiebungsbeobachtung

Abschlussbericht

Abschiebungsbeobachtung Flughafen Hamburg 2009 bis 2015

Einleitung

2001 wurde die erste Stelle zur Abschiebungsbeobachtung auf dem Düsseldorfer Flughafen eingerichtet. Der Anlass war, dass es zu Todesfällen bei Abschiebungen gekommen war.

Das europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (kurz CPT) hat aufgrund seiner Beobachtungen in unterschiedlichen Ländern festgestellt, dass Abschiebungsmaßnahmen ein offenkundiges Risiko unmenschlicher und erniedrigender Behandlung mit sich bringen.¹

Ferner steht im Artikel 8 Abs. 6 der europäischen Rückführungsrichtlinie, dass die europäischen Staaten „ein wirksames System für die Überwachung von Rückführungen schaffen“ müssen. Die Umsetzung des Artikels 8 Abs. 6 der europäischen Rückführungsrichtlinie ist in Deutschland umstritten. Das Bundesinnenministerium hat spezifische Regelungen zu einer Abschiebungsbeobachtung mit der Begründung abgelehnt, „... dass die Rechtschutzposition des Einzelnen und behördeninterne Aufsichts- und Kontrollregelungen einen ausreichenden rechtlichen Rahmen böten, die die Aufnahme ergänzender nationaler Normen entbehrlich machten“².

Durch die Rückführungsrichtlinie wird die Abschiebungsbeobachtung vorgeschrieben.

Andere EU Länder erarbeiteten Konzepte, auch angeregt durch die deutschen Erfahrungen, und entwickelten diese weiter.³ Im Unterschied dazu ist die Abschiebungsbeobachtung in Deutschland seit 2001 nicht zu einem unabhängigen Monitoringsystem ausgebaut worden: Bis heute wird das bestehende System der unabhängigen Beobachtungen seitens des Innenministeriums nicht offiziell anerkannt. Sowohl die evangelische als auch die katholische Kirche vertreten weiterhin die Position, dass nur eine unabhängige Abschiebungsbeobachtung für die Betroffenen ausreichend Schutz bietet und die Rückführungs-Richtlinie in vollem Umfang umsetzen würde.

Im Mai 2009 richtete die Nordelbische Ev.-Luth. Kirche (nun Ev.-Luth. Kirche in Norddeutschland) eine Stelle zur unabhängigen Abschiebungsbeobachtung am Hamburger Flughafen ein. Das Ziel war, die Verletzung von Grund- und Menschenrechten der Abzuschiebenden - auch durch präventiv wirkende Deeskalation - zu verhindern.

¹CPT/IN/E(2002) 1-Rev.2010, Auszug aus dem 15. Jahresbericht

² So: Thym vgl.30, S.5

³ http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/studies/Forced%20Return%20Monitoring%20Study%20Final%20Report.pdf

Darüber hinaus kam es darauf an:

- Transparenz für alle an der Maßnahme Beteiligten zu schaffen,
- aus menschenrechtlicher Sicht die staatliche Maßnahme zu beobachten,
- darauf zu achten, dass humanitäre Standards eingehalten werden,
- die Würde der Betroffenen zu wahren,
- sich darum zu kümmern, ob der/die Betroffene weiß, was gerade mit ihm/ihr geschieht,
- zu überprüfen, ob die Dokumente in eine dem/der Betroffenen hinreichend bekannte Sprache übersetzt sind,
- zu überprüfen, ob der/die Betroffene mittellos ist bzw. wie sichergestellt ist, dass er/sie an den eigentlichen Zielort gelangt ,
- nachzusehen, ob der/die Betroffene genügend Nahrungsmittel mit sich führt,
- zu fragen, ob der/die Betroffene noch jemanden informieren möchte.

Das ursprünglich für drei Jahre geplante Projekt und die damit verbundene Vollzeitstelle wurde ausschließlich von der Nordkirche finanziert. Eine angestrebte EU-Refinanzierung scheiterte am ablehnenden Votum des BMI. Ein im Jahre 2011 eingelegter Widerspruch durch alle bundesdeutschen Abschiebungsbeobachtungen wurde ebenfalls abgelehnt. Eine Mitfinanzierung des Hamburger Projektes durch die Länder Hamburg, Schleswig Holstein und Mecklenburg Vorpommern wurde angestrebt und scheiterte ebenfalls.

Die Projektstelle wurde am 30.4.2012 nach einem einstimmigen Synodenbeschluss bis zum 30.04.2013 verlängert.

Zum 01.05.2013 erfolgte der Trägerwechsel von der Ev.- Luth. Kirche in Norddeutschland zum Diakonischen Werk Hamburg. Das Projekt konnte so bis zum 30.04.2015 gesichert werden. Die Nordkirche lehnt jedoch eine weitere alleinige Finanzierung ab. Damit endet die Arbeit des Projekts zum 30.04.2015 endgültig.

1. Die Abschiebungsbeobachtung

1.1 Allgemeines

Mit dem Projektstart im Jahr 2009 mussten zunächst die Aufgaben entwickelt und die Stelle im lokalen Netzwerk etabliert werden. Dazu gehörten zum einem Gespräche mit den zuständigen Behörden, der Bundespolizei sowie den anderen beteiligten Nichtregierungsorganisationen. Zum anderen mussten Vereinbarungen erstellt werden, die die Arbeit der Abschiebungsbeobachterin vor Ort und die Arbeitsweise des Forums Flughafen Hamburg (FFHAM) verbindlich regeln. Im Dezember 2009 fand die konstituierende Sitzung des Forums statt.

Am 12.01.2010 begann dann die praktische Arbeit vor Ort auf dem Flughafen Hamburg. Die Hauptaufgabe der Abschiebungsbeobachterin bestand darin, bei ausgewählten Abschiebungen am Hamburger Flughafen anwesend zu sein und für die Mitglieder des Forums Flughafen Hamburg vierteljährlich einen schriftlichen Bericht über besondere Vorkommnisse zu erstellen.

Die Abschiebungsbeobachterin war darüber hinaus Ansprechpartnerin für alle an der Maßnahme Beteiligten, in erster Linie für die betroffenen Menschen selbst und deren Familienangehörigen, aber auch für die Bundespolizei, die Landesämter und Ausländerbehörden, RechtsanwältInnen, ÄrztInnen, Beratungsstellen und die BeraterInnen in den Abschiebungshaftanstalten. Sie nahm während der staatlichen Maßnahme eine neutrale Vermittlerrolle ein und war nicht berechtigt selbst einzugreifen. Interventionen waren nur durch den Leiter der Rückführungsstelle möglich.

Die Abschiebungsbeobachterin ermöglichte den Betroffenen Telefonate mit dem zuständigen Anwalt bzw. der zuständigen Anwältin oder Familienangehörigen, vermittelte Kontakte in das Zielland der Abschiebung, organisierte im Bedarfsfall Essen und andere notwendige Alltagsdinge und war als Ansprechpartnerin für die Sorgen und Nöte der Betroffenen da.

1.2 Das Forum Abschiebungsbeobachtung am Hamburger Flughafen (FFHAM)

Die Aufgaben des FFHAM waren im Wesentlichen folgende:

- Kenntnisnahme des Berichts der Abschiebungsbeobachterin
- Informationsaustausch, um Transparenz in der staatlichen Maßnahme der Abschiebung und Sachaufklärung im Einzelfall zu ermöglichen
- Diskussion der im Forumsbericht dokumentierten Fälle
- Anregung von sachgerechten Verbesserungen gegenüber den beteiligten Behörden

Mitglieder des Forums in Hamburg waren:

- Bundespolizeiinspektion am Flughafen Hamburg (Leiter: H. Wollny)
- Landesamt Neumünster (E. Zimmermann)
- Behörde für Sport und Inneres (J. Klußmann)
- Innenministerium Schleswig Holstein (W. Polakowski)
- UNHCR (R. Einhoff)
- Pro Asyl (W. Kastens)
- Amnesty International (H. Göring)

- Beauftragte für Migrations-, Asyl- und Menschenrechtsfragen der Nordkirche (F. Dethloff)
- Erzbistum Hamburg (A. Reck-Zimmermann)
- Landeskirchenamt (G. Kunst)
- Moderator des Forums (Dr. S. Reimers)
- Geschäftsführung: Diakonisches Werk Hamburg (B. Clemens)

Die Abschiebungsbeobachterin nahm als ständiger Gast regelmäßig an den Forumssitzungen teil. Bei problematischen Fällen aus Bremen, Niedersachsen oder Mecklenburg-Vorpommern wurden Vertreter/Innen aus den jeweiligen Innenbehörden oder Ministerien in das Forum eingeladen. Der Moderator lud vierteljährlich zu den Sitzungen ein. Die Sitzungen waren nicht öffentlich. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer waren zur Verschwiegenheit verpflichtet.

Sechs Jahre arbeitete das Forum vertrauensvoll und konstruktiv zusammen. Das gemeinsame Anliegen war dabei, unter den gegebenen Rahmenbedingungen (z.B. keinerlei Akteneinsichtsrecht) ein größtmögliches Maß an Transparenz in die Rückführungsmaßnahmen zu bekommen. Alle an den Maßnahmen beteiligten Akteure saßen erstmalig an einem Tisch und diskutierten besondere Fälle und Vorkommnisse, die die Abschiebungsbeobachterin dokumentiert hatte. Die Arbeitsweise der Foren ähnelt sich bundesweit. Fälle werden vorgetragen, diskutiert (bzw. Standpunkte werden ausgetauscht), ggf. Briefe geschrieben etc. Mitunter wurden Verfahrensweisen nach den Erörterungen im Forum geändert, oft blieben verschiedene Positionen auch unvereinbar nebeneinander stehen. Insbesondere bei den Themen unangekündigte Abholungen und Abschiebung von Kranken und Schwangeren standen sich immer wieder die Perspektive des humanitären Flüchtlingsschutzes und das behördliche Vollzugsinteresse an einer angeordneten Rückführungsmaßnahme gegenüber.

1.3. Beobachtungsstatistik

Die Abschiebungsbeobachterin konnte in sechs Jahren **1382** Maßnahmen beobachten und begleiten.

| Jahr | Rückführungsmaßnahmen vom Hamburger Flughafen, insgesamt | beobachtete Maßnahmen | abgebrochene Maßnahmen aufgrund von Widerstandshandlungen | aus medizinischer Sicht abgebrochene Maßnahmen |
|-------------|---|------------------------------|--|---|
| 2010 | 402 | 322 | 6 | 2 |
| 2011 | 487 | 289 | 24 | 2 |
| 2012 | 394 | 263 | 12 | 1 |
| 2013 | 325 | 239 | 14 | 2 |
| 2014 | 638 | 189 | 5 | 4 |

Die Hälfte der Abschiebungen waren Rücküberstellungen nach der Dublin II - bzw. nun Dublin III - Verordnung ⁴in ein anderes europäisches Land. Die meisten Überstellungen nach Dublin II/ Dublin III erfolgen nach Italien, gefolgt von Polen, Schweden und Bulgarien.

Bei den Rückführungen nach der Dublin II-Verordnung wurde deutlich, dass auch diese Rückführungen für die Menschen als äußerst belastend empfunden wurden. Oftmals waren es traumatisierte Menschen, die eine lange Fluchtgeschichte hatten und sich an die Hoffnung klammerten, endlich irgendwo Schutz zu erhalten und anzukommen. Dem stehen immer wieder restriktive gesetzlichen Vorgaben und die Verwaltungspraxis etwa in Italien, aber auch in Norwegen oder Schweden entgegen.

Die Hauptherkunftsländer bei Abschiebungen in das Heimatland waren Serbien gefolgt von Mazedonien und dem Kosovo. Die weitaus größte Gruppe waren Roma-Familien. Hinzu kamen viele Familien, die nach Armenien abgeschoben wurden und die angaben, gar nicht aus Armenien, sondern aus Aserbeidschan zu stammen. Auf Nachfrage der Abschiebungsbeobachterin wurde von Seiten der Behörde erklärt, dass die armenische Botschaft Pässe ausgestellt habe und man somit von der Rechtmäßigkeit ausgehe. Die Betroffenen hatten jedoch von derselben armenischen Botschaft schriftliche Bestätigungen, dass sie keine armenischen Staatsangehörigen seien. Nachfragen der Abschiebungsbeobachterin bei der armenischen Botschaft ergaben, dass dort anscheinend „die eine Hand nicht wusste, was die andere tat“.

⁴ Die Verordnung wurde auf Vorschlag der Europäischen Kommission vom 1. September 2005 nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments vom 18. Juni 2008 und nach Beschluss des Rates vom 9. Dezember 2008 verabschiedet.

2. Resumee

Es gab einen sehr starken sozialarbeiterischen Aspekt in der täglichen Arbeit. Manches Mal ermöglichte es gerade das sozialarbeiterische Handeln, dass Behördenvertreterinnen und –vertretern problematische Strukturen deutlich wurden. Dieses Moment wurde seitens der Bundespolizei auch immer sehr geschätzt. Die Transparenz, die eine unabhängige Beobachtung mit sich bringt, war dort dezidiert gewünscht. Einerseits hat die Abschiebungsbeobachtung von Beginn an aus humanitärer Sicht Verfahrensabläufe bemängelt, die auch aus Sicht der Bundespolizei seit langem unbefriedigend waren. Andererseits konnte die Bundespolizei glaubhaft nach außen darstellen, dass ihr Agieren fachlichen und ethischen Maßstäben genügt und die Vorgaben der Bestimmung zur Rückführung ausländischer Staatsbürger (Best Rück Luft) gewahrt bleibt. Insgesamt war die Zusammenarbeit mit der Bundespolizei vor Ort auf dem Flughafen von Beginn an erfreulich gut.

2.1. Verbesserungen im Verfahren

Nach mehrjähriger Erfahrung kann festgestellt werden,

- dass rassistische Töne seitens zuführender Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Ausländerbehörden oder Landespolizeien zurückgehen,
- dass es zu keinerlei Todesfällen wie an anderen Orten kam,
- dass Abschiebungen schneller wegen medizinisch nicht zu klärender Fragen abgebrochen werden,
- dass eine Abschiebung abgebrochen wird, wenn unnötig Gewalt einzusetzen wäre,
- dass Telefonate von Betroffenen während der Maßnahme eher ermöglicht werden und nicht mehr als störend deklariert werden,
- dass Anwälte und Anwältinnen noch eingeschaltet werden können, wenn es die Zeit erlaubt,
- dass Geld von unabhängiger Seite gegeben werden kann, damit die Menschen nicht mittellos im Zielland ankommen,
- dass es wichtig ist, Dokumentationen zu erstellen um Änderungen herbeizuführen (z.B. Handgeld).

Dies verbessert nicht nur die Situation der Betroffenen. Die Berichte und das Material der Abschiebungsbeobachtung liefern auch den zuständigen Länderbehörden Informationen und Grundlagen, um Verwaltungsabläufe anders zu gestalten. Die Dokumentation problematischer Vorkommnisse und die Nachfragen und Diskussionen im Forum Flughafen hatten einen deutlichen Präventionseffekt.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass bis Juni 2012 die gängige Praxis herrschte, Bundesamtsbescheide den Betroffenen erst direkt am Tag der

Überstellung auf dem Flughafen auszuhändigen. Der Empfang dieses Schreibens, das nicht mal in eine hinreichend bekannte Sprache für den Betroffenen übersetzt war, sollte dann durch Unterschrift bestätigt werden. Alle Beobachtungsstellen im Bundesgebiet hatten diese Vorgehensweise immer wieder dokumentiert. Es deutet viel darauf hin, dass diese Berichte der bundesweiten Abschiebungsbeobachtungen mit zu der schließlich erfolgten Gesetzesänderung beigetragen haben. Die Änderung besagt, dass Bundesamtbescheide mindestens sieben Werktage vor der geplanten Rücküberstellung in einer hinreichend bekannten Sprache übersetzt an die Betroffenen ausgehändigt werden müssen.

In Hamburg wurden immer wieder mittellose Personen zur Abschiebung an den Hamburger Flughafen gebracht. Dies stellte die Betroffenen vor große Probleme. Sie wussten oft nicht, wie sie ohne finanzielle Mittel vom Zielflughafen in ihren Heimatort gelangen sollten. In den Bundesländern Nordrhein Westfalen, Rheinland Pfalz und dem Saarland gab es schon seit längerem Handgelderlasse, nachdem mittellose Personen, die abgeschoben werden sollen, ein Handgeld zwischen 50 und 70 Euro ausgezahlt bekamen. Nachdem das Thema Mittellosigkeit in jeder Forumssitzung Thema war, zeigte sich Hamburg bereit, auf Nachfrage der Betroffenen selbst bei Abschiebungen in das Herkunftsland ein Handgeld von 50,00 Euro auszuzahlen.

Zu Beginn des Projektes war es anscheinend nicht in allen Bundesländern üblich, Familien, die nachts abgeholt wurden, um am frühen Morgen abgeschoben zu werden, ausreichend mit Nahrungsmitteln und Getränken zu versorgen. Lange Anfahrtswege oder lange Wartezeiten auf dem Flughafen wurden nicht einkalkuliert. Besonders Kinder litten unter diesem Umstand. Wenn Verpflegung vorhanden war, war diese häufig so schlecht verpackt, dass die Lebensmittel bei der Ankunft am Flughafen oft ungenießbar und unappetitlich waren. Auch hier konnte durch immer wiederkehrende Diskussion im Forum eine deutliche Verbesserung erreicht werden.

2.2. Offene Problemstellungen

Ursprünglicher Ansatz der Beobachtung war es, den Dialog zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft sowie staatlichen Institutionen, die mit der Aufenthaltsbeendigung befasst sind, auf- und auszubauen. Dieser Dialog und die kritisch konstruktive Auseinandersetzung über die Abschiebungsthematik sollten zur Normalität werden. Kritische Fälle sollten diskutiert und bewertet werden. Die Ergebnisse sollten in den zukünftigen Vollzug von Abschiebungen einfließen.

Eine tatsächliche Normalität in der Kommunikation und Konfliktregelung ist bis heute nicht mit allen Beteiligten erreicht worden. Hier gab es von Bundesland zu Bundesland große Unterschiede. In Hamburg verhalten sich die zuständigen Stellen eher reserviert. Problemwahrnehmung und Problemverständnis staatlicher Akteure differieren hier stark von denen der zivilgesellschaftlichen Akteure. Im Vergleich dazu

sind Gesprächsbereitschaft und auch ein ähnliches Problemverständnis in Schleswig Holstein deutlich ausgeprägter.

Bei Vorfällen am Hamburger Flughafen, die andere Bundesländer betrafen, sind diese zu den Forumssitzungen eingeladen worden. Dabei haben sich die Behörden in Mecklenburg Vorpommern, Bremen und Niedersachsen ähnlich zurückhaltend verhalten wie Hamburger Stellen. Manchmal drängte sich der Eindruck auf, dass die Vertreterinnen und Vertreter der Landesbehörden es als ein Entgegenkommen oder Gefallen interpretieren, dass sie sich mit den Anliegen in den Foren befassen.

Ebenfalls kritisch muss die Zusammenarbeit unter den Beobachtungsprojekten selbst gesehen werden. Jeder und jede war vor Ort alleine und mit dem normalen Tagesgeschäft ausgelastet. Gab es im Jahr 2009 noch einen von den drei damals betroffenen Landeskirchen finanzierten Koordinator, wurde dieser wieder abgeschafft, da das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge die Zusammenarbeit der damals drei Abschiebungsbeobachtungsstellen nicht wünschte.

Das Thema Abschiebungsbeobachtung wurde insbesondere von kirchlich-diakonischer Seite über Jahre bewegt. Hier sind vor allem die Initiativen auf Bundesebene des Bevollmächtigten des Rates der EKD bei der Bundesregierung und der Europäischen Union zu nennen. Auf EU-Ebene wurden immer wieder Stellungnahmen und Treffen von CCME (Churches Commission for Migrants in Europe) organisiert und initiiert, um die Abschiebungsbeobachtung bekannt zu machen und abzusichern. Aber auch das Engagement der Evangelischen Kirchen und der Diakonischen Werke, die vielfach auch als Anstellungsträger der Beobachtungsstellen fungieren, sind hervorzuheben. Zumeist waren es kirchliche Eigenmittel, die eingesetzt wurden. Doch die vielfach mangelnde Akzeptanz auf Seiten der öffentlichen Hand und die nach wie vor nicht erkennbare Absicht der Länder und des Bundes, sich auch finanziell an einem unabhängigen Abschiebungsmonitoring zu beteiligen, führt dazu, dass die Abschiebungsbeobachtung aktuell eher ein prekäres Schattendasein führt, als dass sie ein wirksames Instrument des Menschenrechtsschutzes in Deutschland ist.

Herausgeber

Diakonisches Werk Hamburg
Migration und Existenzsicherung

Abschiebungsbeobachtung
Flughafen Hamburg

Abschlussbericht 2009 - 2015

Erstellt von
Astrid Schukat

Telefon: 040 30 62 0-364
Fax: 040 30 62 0-340

schukat@diakonie-hamburg.de
www.diakonie-hamburg.de

Hamburg, April 2015