

# Hamburger Abschiebep Praxis: Bloß raus

Ron Steinke



Bloß wohin? Diese Frage kennt jede Behörde, die Menschen aus Deutschland abschieben will. Ohne gesicherte Erkenntnisse über das Herkunftsland eines Flüchtlings kann man sich seiner oder ihrer legal nicht entledigen. Doch keine Sorge: Wenn es um Abschiebungen geht, zeigen deutsche Behörden ungeahnte Kreativität.

Die allerwenigsten Flüchtlinge kommen nach Deutschland mit Papieren, aus denen sich ihr Herkunftsland ablesen lässt. Der Besitz von amtlichen Identitätspapieren ist in weiten Teilen der Welt eine Seltenheit, so in vielen Ländern Afrikas. Pässe werden dort nur bei Bedarf ausgestellt, und was auch immer einen Menschen zu der Flucht aus seiner Heimat bewegt, für Behördengänge ist dann selten Zeit. In Fällen staatlicher Verfolgung gilt dies natürlich erst recht. Dass von den wenigen Personen, die über einen Pass verfügen, eine Dunkelziffer diesen noch selbst beseitigt, um sich dem Zugriff des Fluchtlandes zu entziehen, ist kein Geheimnis, sondern eine vom UN-Flüchtlingskommissariat weltweit beobachtete Erscheinung. So verfügen neun von zehn Flüchtlingen schließlich bei ihrer Ankunft in Deutschland über keine gültigen staatlichen Dokumente. Scheinen die eigenen Angaben des Flüchtlings den hiesigen Behörden nicht vertrauenswürdig, kommt in Formulare erst einmal das Kürzel 998 „Staatsangehörigkeit unbekannt“.

Doch was tun mit den *sans papiers*? Die Ausländerbehörden hierzulande bedienen sich verschiedenster Methoden, um die Nationalitäten von Menschen zu bestimmen, die in die BRD geflohen sind. Denn nur wenn die Staatsangehörigkeit geklärt ist, bestehen Aussichten, von der Botschaft des jeweiligen Herkunftslandes Reisepapiere für den Flüchtling zu bekommen, die eine Abschiebung ermöglichen.

Seit Jahren kennt man in Hamburg die sog. Botschaftsanhörungen: Mehrtägige Veranstaltungen, bei denen afrikanische Flüchtlinge, die weder Pass- noch Passersatzpapiere besitzen, in Räumen der Hamburger Behörde vor Angehörige von afrikanischen Botschaften geführt werden. Die MitarbeiterInnen der Botschaft sollen bestätigen, dass es sich bei den Vorgeführten um Staatsangehörige ihres Landes handelt. Oder zumindest, dass dies definitiv ausgeschlossen werden kann.

Viele Botschaften sind jedoch vorsichtig, genau wie deutsche Auslandsvertretungen, die man ohne jedes Identifikationspapier aufsucht und um einen deutschen Ersatzpass bittet. Vorsichtig auch, da klar ist, dass die Ausländerbehörde ihnen afrikanische Flüchtlinge wahllos vorführt. Gesucht wird – in fünf Minuten – v.a. nach sprachlichen Eigenheiten. Manchmal verlangen Botschaften zudem genaues landeskundliches Wissen oder die Beibringung von ZeugInnen, um

eine/n *sans papier* als Staatsangehörige/n anzuerkennen. Genügt das Gesehene und Gehörte nicht, gehen selbst solche Betroffenen leer aus, die an dem Verfahren nach Kräften aktiv mitwirken. Niedrige „Erfolgsquoten“ von Botschaftsanhörungen können daher niemanden überraschen.

Oder? Die Ausländerbehörde gab sich trotzdem nicht geschlagen und bemühte sich intensiver um die afrikanischen BeamtInnen, zahlte pro Person und Tag „Missionsgebühren“ von 200 DM aufwärts und spendierte Hamburg-Rundfahrten und Musicalbesuche.<sup>1</sup> Für eine eigens aus Guinea angereiste Delegation kostete das „Rahmenprogramm“ für drei Tage im November 1999 mit 2181,76 DM mehr als die Anreise. Aber selbst die zuletzt von der Behörde angebotenen „Kopfprämien“ pro ausgestelltem Reisepapier<sup>2</sup> führten nicht bei jeder Botschaft zum „Erfolg“.

## Benin oder Burkina Faso – Hauptsache Afrika

Seitdem im Sommer 2003 die Sonderabteilung „Rückführung Afrika“ der Ausländerbehörde Hamburg gegründet wurde, macht Hamburg mit wesentlich rabiateren Methoden zur „Feststellung“ der Staatsangehörigkeit von sich reden. Personen ohne Identitätspapiere werden teilweise täglich in die Behörde vorgeladen, wo sie Stunden mit Warten verbringen müssen. Ihre Duldung wird jeweils nur um einen Tag verlängert. In der Behörde werden sie immer wieder befragt und durchsucht. Die BeamtInnen beschlagnahmen Gegenstände, von denen sie sich Aufschluss über die Herkunft einer Person erhoffen. Der Hamburger Flüchtlingsrat, ein Plenum verschiedener kirchlicher und sozialer Organisationen, berichtet von einzelnen Fällen, in denen Schlüssel beschlagnahmt und damit Unterkünfte zur Durchsuchung betreten worden sind.

Wie die „freie Beweiswürdigung“ der Ausländerbehörde im Einzelnen abläuft, illustriert der Fall eines jungen Afrikaners, der vor vier Jahren als Minderjähriger nach Hamburg eingereist war. Seinen Namen hatten ihm die Behörden ebenso wenig geglaubt wie seine Angabe, 1984 in Burkina Faso geboren zu sein. Im Adressverzeichnis des Handys, das eine Beamtin der Ausländerbehörde dem Jungen abnahm, entdeckte sie neben einem Namen das Kürzel „pf“. „Petit frère“ (kleiner Bruder) kombinierte die Beamtin – und wählte zu der Nummer die Vorwahl der westafrikanischen Republik Benin hinzu. Daraufhin sprach sie nach eigenen Angaben mit einem Mann, über dessen Verwandtschaft zum Abschübling nichts gesagt wird, der sie dann aber an einen anderen Mann in Togo weiter verwiesen habe. In Togo habe sich dann

ein Mann gemeldet, der erklärte, er habe einen „Cousin oder Bruder“ in Hamburg. Für die Behörde war der Fall damit klar, die beninische Herkunft des Asylsuchenden erwiesen. Er wurde am 11. Februar 2004 nach Benin abgeschoben.

Die Botschaft Benins erhob erst Einwände, gab letztlich aber nach. Rechtsanwalt Mark Nerlinger, der seit Jahren Flüchtlinge in Hamburg vertritt und solche dubiosen „Identitätsbestimmungen“ reihenweise kennt, protestierte gegen das Vorgehen. Der Flüchtlingsrat spricht von „systematischer Konstruktion“. Die Innenbehörde – politisch verantwortlich für das Treiben der Ausländerbehörde – will von Kritik nichts wissen.

Während einerseits der Mangel an sachlich hilfreicher Mitwirkung eines Flüchtlings an der Vorbereitung seiner eigenen Abschiebung mit Abschiebehaft geahndet werden kann (denn: „Identitätsverschleierung indiziert Entziehungsgefahr“<sup>3</sup>), fehlen andererseits für die Arbeit der SachbearbeiterInnen jegliche Sorgfaltsmaßstäbe. Es ist offensichtlich, dass es nicht möglich ist, als Laie und nur aufgrund zufällig sichergestellter Gegenstände wie Handys oder Fotos mit hinreichender Sicherheit festzustellen, aus welchem Land Afrikas ein Mensch stammt, wenn sich schon verschiedene Botschaftsdelegationen aus Afrika hierzu nicht in der Lage sahen. Dennoch ist es in Hamburg Praxis, dass BeamtInnen die Herkunft eines Ausländers/einer Ausländerin auch ohne konkrete Anhaltspunkte beurkunden und damit willkürlich im wahrsten Sinne handeln.

### Der „Clou“ kommt aus Brüssel

Eines fehlt zur Abschiebung natürlich noch: Die Behörde braucht für alle Flüchtlinge, die bei Botschaftsanhörungen nicht „vermittelt“ werden konnten, offizielle Reisepapiere mit der von ihr selber bestimmten Nationalität. Einen Pass oder Passersatzpapiere stellen allerdings nur die Vertretungen des jeweiligen Herkunftslandes aus. Wie soll man bloß die Botschaft eines souveränen Staates dazu bewegen, einem Flüchtling Identitätspapiere auszustellen, obwohl die Botschaft ihn ausdrücklich nicht als Staatsangehörigen anerkannt hat? Wie würden wohl deutsche Auslandsvertretungen reagieren, wenn man sie darum bäte, Reisepapiere für Personen auszustellen, die von BeamtInnen in Sierra Leone, aber von niemandem sonst, für Deutsche gehalten würden?

In der Umgehung dieses „Problems“ liegt das wahre Meisterstück der Sonderabteilung „Rückführung Afrika“. Hervorgezaubert aus der wahrlich untersten Schublade wurde ein sog. EU-Standardreisepapier. Das in Hamburg bisher unbekanntes Papier dient offiziell dem „Bemühen um wirksamere Durchführung von Rückführungsmaßnahmen“.<sup>4</sup> Das grüne Formular mit EU-Sternenbanner berechtigt den/die TrägerIn zum *einmaligen* Grenzübertritt. Als Dokument ist es völlig neutral, mit offenen Feldern für „Staatsangehörigkeit“ und „Ausstellende Behörde“ und dennoch „Gültig für die einmalige Einreise nach .....“. Wer immer in Hamburg die Idee hatte, die Innenbehörde könnte damit Flüchtlingen eine Staatsangehörigkeit einfach selbst beurkunden und die Personen scheinbar „gültig“ auf eine „einmalige Einreise“ in afrikanische Staaten schicken, scheint sich um das asylpolitische Ziel des Hamburger Senats sehr verdient gemacht haben.

Seit September 2003 macht die Ausländerbehörde aus dem EU-Standardreisepapier ihr ganz eigenes Passersatzpapier für afrikanische Staaten. Nicht mit, sondern anstatt des erforderlichen Einverständnisses des afrikanischen Staates werden so von deutschen BeamtInnen Einreisepapiere für z.B. Burundi ausgestellt. Lehnte die Botschaft dieses Staates zuvor die Ausstellung von Einreisedokumenten für eineN BetroffeneN mit der Begründung ab, dieseR sei ganz offensichtlich keinE StaatsangehörigeR, so beurkundet die Ausländerbehörde die vermeintliche Nationalität nun einfach selber. An Stelle

des Kürzels 998 finden auf diese Weise konstruierte Staatsangehörigkeiten Eingang in offizielle Dokumente der Flüchtlinge. Abschiebungen werden möglich, auch wenn kein Staat sich zuständig erklärt oder der Einreise des/der Betroffenen zugestimmt hat. Umgekehrt müsste man sich vorstellen, ein Land wie Sierra Leone würde unerwünschte Flüchtlinge mit selbst gemachten Reisepapieren, die die Flüchtlinge als vermeintliche Deutsche auswiesen, in die BRD abschieben. Problem gelöst?

### Eine unzählbare Handvoll Einzelfälle

Wie vielen abgelehnten Asylsuchenden das EU-Standardreisepapier in Hamburg inzwischen ausgestellt wurde, ist bislang unklar. Flüchtlingsrat und AnwältInnen gehen von mehreren Hundert Personen aus. Die Grün-Alternative Liste (GAL) stellte hierzu zweimal eine Senatsanfrage und erhielt die Antwort, statistische Erhebungen lägen nicht vor. Vollkommen unverständlich, wenn man weiß, dass die EU-Standardreisepapiere von der Bundesdruckerei mit einer laufenden Nummer versehen werden. Zwar spricht der Senat strikt von „Einzelfällen“, die Zahl der bisherigen „Einzelfälle“ auszurechnen ist ihm aber „mit vertretbarem Aufwand nicht leistbar“.<sup>5</sup>

BeamtInnen, die eine „rechtlich erhebliche Tatsache“ wissentlich falsch beurkundet, machen sich nach § 348 Strafgesetzbuch wegen Falschbeurkundung im Amt strafbar.

Der junge Afrikaner, dem das „pf“ im Handy zum vermeintlichen Beweis seiner Herkunft aus Benin wurde, bekam als einer der ersten in Hamburg das Standardreisepapier ausgestellt. Damit ignorierte die Behörde die Tatsache, dass die Botschaft Benins zuvor bei einer Anhörung eine sog. „Negativ-Bescheinigung“ gegeben hatte, also definitiv ausgeschlossen hatte, dass es sich um einen Landsmann handelte.

„Freie Beweiswürdigung“? Die Behörde zeigt einen Grad an Willkür, der tief blicken lässt. Irrtümer und also Falschbeurkundungen sind bei dieser Praxis zahlreich zu vermuten. Ein *wissentliches* Falschbeurkunden mag nicht gegeben sein, StrafrichterInnen lassen in vergleichbaren Fällen aber schon „bedingten Vorsatz“ ausreichen.<sup>6</sup> Es genügt also, dass Hamburger BeamtInnen die nahe liegende Möglichkeit eines Irrtums kennen und beim Ausstellen des Standardreisepapiers sehenden Auges in Kauf nehmen.

Liegt die Behörde mit ihrer Methode der Herkunftsbestimmung daneben und beurkundet Nationalitäten falsch, sind die Betroffenen in ihren Grundrechten verletzt. Denn als Teil des vom Grundgesetz garantierten allgemeinen Persönlichkeitsrechtes erwächst jedem Menschen das „Recht der individuellen Selbstbestimmung in persönlichen Angelegenheiten“.<sup>7</sup> Kurz: Jeder Mensch hat Anspruch auf die Achtung der ihn identifizierenden Daten durch den Staat. Dazu gehört auch die Nationalität. Was auf amtlichem Papier steht, kann in bestimmten Fällen dieses Grundrecht verletzen. Erst im Juni 2004 stellte das Verwaltungsgericht Freiburg klar, dass die von Hamburg praktizierte willkürliche Altersfestlegung für jugendliche Asylsuchende dieses Grundrecht verletzt und damit rechtlich unzulässig ist.<sup>8</sup> BeamtInnen, die Jugendlichen ihr Alter nicht glauben, haben demnach kein Recht, ein fiktives Geburtsdatum in amtliche Papiere einzutragen. Eine solche Praxis stellt laut dem Gericht eine schwerwiegende Missachtung der Identität der Person dar. Die Behörde wurde dazu verurteilt, wieder „Geburtsdatum: unbekannt“ einzutragen.

Die Eintragung einer fingierten Nationalität in ein Passpapier durch die Behörde wiegt noch viel schwerer. Zum einen spielt die Herkunft einer Person normalerweise eine wesentlich wichtigere Rolle für deren Selbstbestimmung als das Geburtsdatum. Zum anderen besteht der Nachteil einer falschen Eintragung in das einzige offizielle Ausweisepapier des „Abschüblings“ nicht nur überhaupt in der Ermöglichung einer womöglich rechtswidrigen Abschiebung, sondern zudem in der

Abschiebung in das *falsche* Land. Dennoch leichtfertig die falsche Herkunft zu bestimmen, stellt eine krasse Missachtung der Identität und Individualität der betroffenen Person dar.

### Sans papiers ohne Recht und Schutz

„Stellt sich bei der Einreise dann heraus, dass der Flüchtling nicht aus dem Land stammt, muss die Ausländerbehörde selbstverständlich für seinen Rücktransport aufkommen“, sagt Norbert Smekal, Pressesprecher der Hamburger Innenbehörde. Kommt es also zu Abschiebungen mit Hin- und Rückflug? Das zu glauben, hieße die Hamburger Ausländerbehörde zu unterschätzen. Ein eventuell notwendiger Rücktransport wird durch verzweigte Reiserouten erschwert. So schickt die Behörde Flüchtlinge z.B. mit Air Brussels nach Dakar, wo sie nach einem Aufenthalt im Transit in eine Maschine einer afrikanischen Fluggesellschaft gesetzt werden, um in das eigentliche Zielland zu fliegen. Falls das Zielland den Flüchtling mit dem unbekanntem europäischen Reisepapier dann nicht annimmt, haftet statt Air Brussels die afrikanische Airline für den Rücktransport. Oft fliegt diese jedoch überhaupt keine Strecke nach Hamburg – und fühlt sich erst recht nicht dem deutschen Asylverfahrensgesetz verpflichtet.

Gegen die Konsequenzen einer Falschbeurkundung können sich die Betroffenen nur schlecht wehren. Anders als die meisten Entscheidungen der Verwaltung, die gerichtlich aufgehoben werden können, wenn sie aufgrund falscher Informationen gefällt wurden, ist der „Verwaltungsakt“ Abschiebung endgültig. Ist er einmal vollzogen, hilft kein Instanzenzug mehr, in dem sich die Falschbeurkundung herausstellen könnte. Wer sich, ohne richtige Papiere und ins falsche Land abgeschoben, den dortigen Einreisebehörden erklären muss, wird die Hamburger Ausländerbehörde wohl so schnell nicht mehr beschäftigen. Die Wahrscheinlichkeit ist hoch, dass er oder sie erst einmal in eine Zelle gesperrt wird.

Die politische Zielrichtung ist klar: Es soll mehr abgeschoben, möglichst noch der „Rekord“ vom letzten Jahr gebrochen werden. Die Devise heißt: „Festung Europa“, nicht erst seitdem in Hamburg die CDU regiert. Dies zu einer Zeit, da die Zahl der Asylsuchenden auf dem niedrigsten Stand seit 1987 ist. Neben der Devise selbst sind die Methoden hierzu – willkürliche Herkunftsbestimmungen und Abschiebungen ins Ungewisse – völlig inakzeptabel.

Auch wenn, was zur Rechtfertigung vorgebracht wird und sicherlich zutrifft, einige Asylsuchende vorsätzlich ihre Herkunft verschleiern, um eine Abschiebung zu umgehen, macht dies das Vorgehen der Behörde nicht ein Stück akzeptabler. Es bleibt dabei, dass in einem Rechtsstaat in jedem Einzelfall rechtmäßig entschieden werden muss. Gegenüber der Staatsgewalt hat jedeR Einzelne einen Anspruch auf eine Behandlung im Rahmen der Gesetze. Willkür und Rechtsbruch gehören nicht zum Arsenal eines Rechtsstaates, was immer auch seine (legitimen?) Ziele sind.

*Ron Steinke studiert Jura in Hamburg.*

### Anmerkungen:

- 1 *Frankfurter Rundschau* v. 17. 3. 2000, 1.
- 2 Antwort des Senats auf Große Anfrage der Abg. Susanne Uhl u.a., Drucksache 16/3902.
- 3 OLG Düsseldorf InfAuslR 1995, 233/234; OLG Hamm NVwZ 1995, 826.
- 4 *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft* 1996 Nr. C 274, 18.
- 5 Antworten des Senats auf Kleine Anfragen der Abg. Antje Möller, Drucksachen 17/3965 und 17/4047.
- 6 Tröndle/Fischer, StGB, §348 Rn 9.
- 7 Bundessozialgericht NJW 1998, 2925.
- 8 VG Freiburg, 2 K 1111/03.

