

Bericht

des Innenausschusses

zum Thema

„Vorstellung des Jahresberichts über das Abschiebungsmonitoring am Flughafen Hamburg“

(Selbstbefassung gemäß § 53 Absatz 2 der Geschäftsordnung
der Hamburgischen Bürgerschaft)

Vorsitz: **Ekkehard Wysocki**

Schriftführung: **Dennis Gladiator**

I. Vorbemerkung

Der Innenausschuss beschloss in seiner Sitzung am 31. März 2022 einvernehmlich, sich im Rahmen einer Selbstbefassung gemäß § 53 Absatz 2 der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft (GO) mit dem Thema „Vorstellung des Jahresberichts über das Abschiebungsmonitoring am Flughafen Hamburg“ zu befassen und die Beratung sowie eine Anhörung hierzu gemäß § 58 Absatz 2 GO in selbiger Sitzung stattfinden zu lassen. Als Auskunftsperson wurde Moritz Reinbach, Abschiebungsbeobachter, Diakonisches Werk Hamburg, geladen.

II. Beratungsinhalt

Der Vorsitzende bemerkte, der aktuelle Jahresbericht über das Abschiebungsmonitoring (https://www.diakonie-hamburg.de/export/sites/default/.content/downloads/Fachbereiche/ME/Jahresbericht_Abschiebungsbeobachtung.pdf) habe dem Innenausschuss vorab vorgelegen. Darüber hinaus habe bereits eine intensive Berichterstattung des NDR stattgefunden. Er bat darum, neben dem Bericht über die Arbeit als Abschiebungsbeobachter insbesondere auch auf Fälle, die für Hamburg als problematisch wahrgenommen worden seien, einzugehen. In dem Bericht sei die Ausländerbehörde Hamburg im Gegensatz zu anderen Landesbehörden mehrfach positiv erwähnt worden, wozu er um eine differenzierte Darstellung bat.

Der Abschiebungsbeobachter dankte für die Gelegenheit, im Innenausschuss berichten zu können. Unter dem ersten Tagesordnungspunkt der heutigen Sitzung sei sehr ausführlich über die Situation ukrainischer Geflüchteter gesprochen worden. Er selbst habe gerade in den letzten Wochen öfter an die 39 Menschen gedacht, die im Juli 2021 ab dem Hamburger Flughafen per Sammelcharter nach Kiew abgeschoben worden seien. In seiner Rolle als Abschiebungsbeobachter habe er mit einigen wenigen dieser 39 Menschen sprechen können. Als alleiniger Abschiebungsbeobachter sei es nicht möglich so zu arbeiten, wie er es zum Beispiel bei sogenannten Einzelmaßnahmen tue. In der Sammelabschiebung gehe es vor allem darum, den Blick fürs große Ganze zu haben; nicht jeder Einzelfall könne dokumentiert werden. Die Geschichten der Personen hätten ihm vermittelt, dass es um deren unmittelbare Perspektive nicht gut bestimmt gewesen sei. In diesem Zusammenhang erinnerte er sich zum Beispiel an eine ältere Frau, die auf eine Gehhilfe angewiesen gewesen sei und ihm geschil-

dert habe, dass sie aus der Ostukraine stamme, von dort aber habe fliehen müssen, als ihre Wohnung von russischen Separatisten beschossen worden sei. Sie habe ihm verheilte Verletzungen an ihren Beinen gezeigt und geäußert, dass diese vom Granatenbeschuss kämen. Dabei habe sie beklagt, dass sie nicht wisse, wohin sie nach ihrer Abschiebung gehen solle. Damals habe es noch die sogenannte inländische Fluchtalternative in der Ukraine gegeben, doch es sei ungewiss, wie es heute um diese Frau bestellt sei. Er frage sich, wie es all diesen Menschen nach dem Angriffskrieg Russlands in der Ukraine ergangen sei, und hoffte, dass sie sich in Sicherheit befänden.

Abgeschobene, deren Leben nach ihrer Rückführung in unterschiedlichste Länder beträchtlich ins Wanken gerate, stünden mitunter vor dem Nichts: Fehlende staatliche Unterstützung, fehlender Minderheitenschutz, Verfolgung politisch Oppositioneller, keine ausreichende Gesundheitsversorgung – all diese Aspekte stellten reale Ängste dar, die die Menschen ihm schilderten. Natürlich könne er ihnen nicht ihre Ängste nehmen, aber er versuche stets, ihnen Kontakte zu Hilfsorganisationen in den Zielländern zu geben. Doch auch hier zeige sich, dass Abgeschobene auf dem Abstellgleis landen könnten. Mehrmals habe er Hilfsorganisationen in verschiedenen Ländern kontaktiert und gefragt, ob sich Personen an sie wenden könnten, was abgelehnt worden sei mit dem Hinweis, keine Ressourcen für Abgeschobene zu haben.

Im Bewusstsein, diesen besonderen Gefahren ausgesetzt zu sein, befänden sich Abgeschobene während des Vollzugs der Abschiebung im emotionalen Ausnahmezustand. Panikattacken, Selbstverletzungen, bis hin zu suizidalen Handlungen gehörten zur Realität der deutschen Rückkehrpolitik. Natürlich spiele auch Widerstand gegen den Abschiebungsvollzug eine Rolle. Die routiniert arbeitenden Vollzugsbediensteten müssten eine Antwort auf diese Ausnahmesituation der Betroffenen finden. Meist geschehe dies in einer professionellen Art und Weise, wobei es natürlich auch Ausnahmen gebe. Besonders die Bundespolizei am Flughafen nehme seiner Ansicht nach ihr eigen gesetztes Credo, keine Abschiebung um jeden Preis durchzusetzen, ernst. Bei den Bediensteten der Länder sehe dies manchmal anders aus, wobei er dabei ausdrücklich nicht auf das Amt für Migration anspiele, sondern eher auf andere Bundesländer schaue.

Die bereitstehenden Möglichkeiten, Menschen in Form von unmittelbarem Zwang durch die Staatsgewalt abzuschieben, reichten von Hand- und Fußfesseln, sogenannten Body Cuffs, über Helme mit Beißschutzvorrichtungen. Man könne die Menschen wie ein Paket schnüren und ins Flugzeug tragen, habe ihm bei Aufnahme seiner Tätigkeit im Januar 2021 ein Vollzugsbeamter erklärt. Während seiner Beobachtungszeit habe es keine Ausnahme dargestellt, dass Menschen entweder von den Zuführkräften oder der Bundespolizei gefesselt worden seien. Dabei müsse man sich vor Augen führen, dass es sich nicht mehrheitlich um Straftäterinnen und Straftäter handle, die Empfänger genannter Maßnahmen würden, sondern Menschen mit anderer Staatsbürgerschaft, die aus unterschiedlichen Motiven nicht zurück in ihre Heimat wollten oder könnten. Eine Abschiebung sei ein Verwaltungsakt, bei dem ein sensibler Umgang mit den Betroffenen zwingend notwendig sei und bei dem der Einsatz von Zwangsmitteln gründlich abgewogen werden müsse. In einigen Situationen sei es aus seiner Sicht zu Fesselungen gekommen, die nicht verhältnismäßig gewesen seien. Dies hätten ihm auch nachträglich andere Vollzugsbedienstete im Gespräch bestätigt. Die reine Präsenz eines unabhängigen Beobachters könne deeskalierend gegenüber allen Beteiligten, Vollzugskräften, aber auch den Betroffenen selbst wirken, wodurch es zu weniger Anwendungen unmittelbaren Zwangs kommen könne. Der Abschiebungsbeobachter fand es erfreulich, dass in Hamburg diese Haltung vorherrsche; sonst wäre die Stelle des Abschiebungsbeobachters nicht zum zweiten Mal im Koalitionsvertrag festgelegt worden. Auch hinsichtlich der Umsetzung der EU-Rückführungsrichtlinie aus dem Jahr 2008 stehe Hamburg im bundesdeutschen Vergleich verhältnismäßig gut dar. Nur an fünf anderen Flughäfen werde in gleicher Form beobachtet. In Deutschland existiere also kein flächendeckendes Monitoring. Diese Lücke mahne die Fundamental Rights Agency (FRA) in ihrer jährlichen Recherche regelmäßig an. Andere Mitgliedsstaaten hielten ein landesweites Monitoring vor. Eine weitere Lücke in Deutschland sehe die FRA darin, dass nur ein kleiner Ausschnitt der Abschiebungen beobachtet werde. Die Beobachtungen erfolgten nur am Flughafen, wodurch viele

relevante Elemente des Abschiebungsvollzugs ausgespart würden. Berichten nach könne es gerade in der ersten Phase einer Abschiebung, also zu Hause bei den Menschen, zu beobachtungswürdigen Situationen kommen. Dass von den angekündigten 515 Maßnahmen nur 197, also 38 Prozent, in eine Zuführung am Flughafen mündeten, zeige, dass im Vorwege viel passieren könne. Erst später nehme er im persönlichen Gespräch die Schilderung der Betroffenen oder auch der Zuführkräfte wahr und dokumentiere diese. Anschließend leite er die diskussionswürdigen Fälle in das Flughafenforum zur Besprechung weiter. Die Zusammenarbeit in diesem Gremium verlaufe aus seiner Perspektive professionell und kooperativ. Die Vertreterinnen der Landesbehörden und Bundespolizei seien stets vorbereitet auf seine Fragen und vieles könne aufgeklärt werden. Manchmal bleibe es natürlich dabei, dass eine gewisse Handlung von NGO- oder kirchlicher Seite kritisiert werde, diese aber dennoch rechtens gewesen sei. Einzelne Berichte von Betroffenen, insbesondere bei der Abholungssituation, könnten nicht immer voll umfänglich aufgeklärt werden. Dies betreffe primär Fälle aus anderen Bundesländern, die nicht im Forum vertreten seien.

Von den 197 Zuführungen an den Hamburger Flughafen habe er insgesamt 122 beobachtet. 164 Zuführungen seien vollzogen worden, 33 seien noch am Flughafen gescheitert. 41 Fälle seiner 122 Beobachtungen habe er zur Besprechung ins Flughafenforum geleitet.

Der Beobachtungsfokus habe auf sogenannten Einzelmaßnahmen gelegen, die eine Familie oder eine Einzelperson betreffen. Dies liege daran, dass in Hamburg letztes Jahr nur vier Sammelcharter stattgefunden hätten, wovon er drei beobachtet habe, und eine Kleinchartermaßnahme mit zwei Personen nach Mali, die er ebenfalls zu Teilen beobachtet habe.

Dem Wunsch des Vorsitzenden nachzukommen, und insbesondere auf Hamburger Fälle einzugehen, gestalte sich schwierig, denn er unterliege der Schweigepflicht. Man habe vereinbart, dass man einzelne Fälle nicht konkret den Bundesländern zuweisen können sollte.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter erklärten ihr Einverständnis, dass der Abschiebungsbeobachter auf den betreffenden Hamburger Fall eingehe.

Der Abschiebungsbeobachter erklärte, dass es sich um einen Fall unter Punkt 5.1 „Fehlende Klärung medizinischer Weiterbehandlung im Zielland“ des Jahresberichts handle. Der Betroffene sei Staatsbürger Bosnien und Herzegowinas, habe länger in einer Rückführungseinrichtung gesessen und sich in der höchsten Klasse des Methadon-Substitutionsprogramms befunden. Am Flughafen habe der Begleitarzt geschildert, dass er in den Unterlagen keine Information finden könne, an wen sich die betroffene Person in Bosnien und Herzegowina wenden könne, um das Substitutionsprogramm fortsetzen zu können. Wenn nicht der unmittelbare Zugang zu einem entsprechenden Programm gewährleistet sei, bestehe Lebensgefahr. Die Maßnahme sei daher abgebrochen und die Person wieder in die Rückführungseinrichtung verbracht worden. Nach seiner Kenntnis sei der Betroffene einige Wochen später – ausgestattet mit den entsprechenden Informationen – abgeschoben worden.

Der Vorsitzende bat um Schilderung der konkreten Rolle, die der Abschiebungsbeobachter in diesem Fall eingenommen habe.

Der Abschiebungsbeobachter erläuterte, seine Tätigkeit finde im Bereich der Bundespolizei statt, in der Regel zwei Stunden vor dem geplanten Abflug. Manchmal, wie auch in diesem Fall, kämen die Zuführkräfte schon etwas früher. Der Betroffene habe ihn sofort angesprochen und seine Problematik geschildert. Er verstehe seine Rolle so, dass er einerseits mit den Betroffenen spreche, aber selbstverständlich auch mit den Vollzugsbediensteten. In diesem Gespräch habe der Begleitarzt dann bestätigt, dass die nötigen Informationen zur Fortführung des Programms fehlten. Danach habe er sich persönlich im Hintergrund gehalten.

Die Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE bedankten sich zunächst für den Bericht und kritisierten, dass dieses Thema wie schon beim letzten Mal erst zu so vorgerückter Stunde und daher mit einem relativ knappen Zeithorizont besprochen werde. Dies werde der hier vorherrschenden Problemlage nicht gerecht.

Sie wollten wissen, wie besorgniserregend es der Senat einschätze, dass von 122 beobachteten Fällen 41 Fälle mit der Feststellung von zum Teil eklatanten Grundrechtsverletzungen zur weiteren Besprechung an das Flughafenforum weitergegeben worden seien.

Darüber hinaus fanden sie es problematisch, dass Hamburg einen Abschiebungsbeobachter einsetze, andererseits aber viele Fälle in den Zuständigkeitsbereich anderer Länder fielen, und man im Endeffekt für diese hier gar keine Lösung finden könne. Auch der Beobachtungsprozess bei den Zuführungen beginne erst mit der Übergabe der Person an die Bundespolizei, also erst, wenn Hamburg gar nicht mehr zuständig sei. In diesem Zusammenhang wollten sie wissen, ob es Überlegungen dazu gebe, die Beobachtung bereits auf den Zeitraum der Abholung aus der Wohnung oder Unterkunft auszudehnen.

Bei Zuführungen aus der Abschiebungshafteinrichtung in Niendorf sei der Hamburger Beobachter eingesetzt. Sie erkundigten sich, ob dies auch bei Rückführungen aus der Abschiebungshaftanstalt in Glückstadt der Fall sei.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter dankten dem Abschiebungsbeobachter für seine Arbeit. Man habe sich bewusst dafür entschieden, die Abschiebungsbeobachtung auch weiter zu unterstützen. Der Bericht und die Schilderungen dazu machten sehr deutlich, worin der Wert liege. Es handle sich um eine sehr belastende Arbeit. Viele Situationen stellten sich schwierig für alle Beteiligten dar. Diejenigen, die von der Maßnahme betroffen seien, befänden sich in einer existenziellen Lage und einem emotionalen Ausnahmezustand, was auch für die Mitarbeitenden belastend sei. Dabei sei es wichtig, im gegebenen Rahmen die Würde der Beteiligten sowie die Verhältnismäßigkeit zu achten, und mit sich in der Situation noch ergebenden Fragen, ob wirklich alle Voraussetzungen einer Abschiebung gegeben seien, entsprechend umzugehen. Die Präsenz des Abschiebungsbeobachters und das Wissen aller Beteiligten, dass man auf Fragen auskunftsfähig sein müsse, sei in dieser Situation sehr hilfreich. Diese Arbeit sei auch deshalb so wertvoll, weil durch sie der Ablauf rückgespiegelt werde und gegebenenfalls Hinweise erfolgten, an welcher Stelle es zu nicht nachvollziehbaren Handlungen gekommen sei, wie etwa in dem zitierten Hamburger Fall, in dem die gesundheitliche Versorgung und die Aufnahmefähigkeit sowie Ansprechmöglichkeiten im Herkunftsland nicht geklärt gewesen seien. Dies sei nicht in Ordnung und entspreche nicht den Ansprüchen, wie man an dieser Stelle arbeiten wolle und müsse. Deshalb seien sie dankbar für diesen Hinweis gewesen, der natürlich dazu führe, derartige Handlungsweisen in der Zukunft noch zuverlässiger zu vermeiden.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter stellten klar, dass Rückführungen keine Grundrechtsverletzungen, sondern Grundrechtseingriffe darstellten, zu denen man gesetzlich ermächtigt und verpflichtet sei. Dabei gebe es natürlich Grenzen, die geachtet werden müssten, wie in dem bereits angesprochenen Fall des Betroffenen aus Bosnien und Herzegowina. Schwierig sei aber, wenn die Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE jeden Eingriff automatisch auch als Grundrechtsverletzung bewerteten, denn dies impliziere, dass er auch rechtswidrig sei. Dies sei er aber in den allermeisten Fällen eben gerade nicht.

Die Beobachtung einer Abschiebung bereits in den Unterkünften oder privaten Wohnsituationen beginnen zu lassen, stelle sich schwierig dar, denn es handle sich um einen geschützten Bereich, in dem sich in der Regel auch noch andere Menschen befänden. Dabei handle es sich häufig auch um eine in ihrer Entwicklung kaum zu antizipierende Situation, oft hoch emotionalisiert und mit einer zum Teil vorher gar nicht überschaubaren Zahl spontan Involvierter. Im Interesse aller Beteiligten sollte hier nicht noch ein zusätzlicher Faktor mithereingenommen werden. Der Wunsch sei zwar nachvollziehbar, die bisherige Praxis sollte aber aus den genannten Gründen beibehalten werden.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter würden einen Einsatz des Abschiebungsbeobachters für Rückführungen aus der Abschiebungshaftanstalt in Glückstadt begrüßen. Die Hoheit über diese Einrichtung liege aber beim Land Schleswig-Holstein. Das Thema sei bereits Gegenstand laufender Gespräche mit Schleswig-Holstein.

Auch die Abgeordneten der GRÜNEN bedankten sich für die Vorstellung des Berichts des Abschiebungsbeobachters und dessen Arbeit vor Ort, die zum einen in menschlich schwierigen Situationen und zum anderen auch oft zu ungewöhnlichen Uhrzeiten stattfindet, was eine außergewöhnliche Einsatzbereitschaft erforderlich mache.

Gerade weil es sich um harte Grundrechtseingriffe handle, sei es gut und wichtig, über das Instrument der Abschiebungsbeobachtung zu verfügen. Auf diese Weise erfolge ein unabhängiges Monitoring, das intern in den entsprechenden Gremien aufbereitet werde. Nach dem Bericht zu urteilen, funktionierten der Austausch und die Nachbereitung der Fälle dort gut. Dies sei zum einen für die Betroffenen wichtig, aber natürlich auch für die Öffentlichkeit, die schließlich ein Interesse daran habe, in einem Land zu leben, das die Grundrechte an die erste Stelle setze und sehr sensibel mit solchen Eingriffen umgehe. Umso erfreulicher sei es, dass inzwischen das parteiübergreifende Einverständnis hergestellt sei, den Bericht im Innenausschuss zu behandeln und sich über den Umgang mit Grundrechtseingriffen auszutauschen.

Zudem begrüßten sie, dass Hamburg die Frage der Begleitung ab Glückstadt in den Austausch mit Schleswig-Holstein nehme. Schleswig-Holstein sei Teil des Flughafenforums und könne deshalb die Arbeit, die der Abschiebungsbeobachter leiste, gut beurteilen, und sicherlich den Mehrwert für die öffentliche Wahrnehmung von Abschiebungen gut miteinschätzen. Insofern zeigten sie sich zuversichtlich, dass eine solche Begleitung ab Glückstadt realisiert werden könne.

Im Rahmen der Beratung des vorherigen Berichts des Abschiebungsbeobachters sei auch der Sichtschutz im Terminal Tango problematisiert worden. Sie erkundigten sich, ob es hierzu einen neuen Sachstand gebe.

Des Weiteren interessierte sie, ob der Aspekt, dass entgegen der Rückführungsrichtlinie nicht überall eine unabhängige Beobachtung stattfindet, schon einmal im Rahmen der Innenministerkonferenz auf Bundesebene thematisiert worden sei.

Außerdem beurteilten sie den konsequenten Einsatz von Sprachmittlerinnen und Sprachmittlern als positiv, denn es sei wichtig, dass die Menschen, die einem sehr massiven Grundrechtseingriff ausgesetzt seien, verstünden, welche Schritte gerade vollzogen würden. Umso irritierender empfanden sie die Ausführungen im Bericht, wonach in anderen Situationen – unter Verantwortung anderer Bundesländer – siebenjährige Kinder offenbar hoch problematische Situationen hätten dolmetschen müssen. In diesem Zusammenhang fragten sie, inwieweit ein bundesländerübergreifender Finanzpool für Dolmetscherinnen und Dolmetscher denkbar sei.

An den Abschiebungsbeobachter gerichtet wollten sie wissen, auf welchem Stand sich die Diskussion mit anderen Bundesländern befinde; ob auch dort die Problematik als solche erkannt werde oder die Situation hingenommen werde.

Der Abschiebungsbeobachter teilte mit, dass noch kein Sichtschutz im Terminal aufgestellt worden sei, was er aber als äußerst angebracht – vor allem im Hinblick auf das Kindeswohl – betrachtete.

Die beiden anderen beteiligten Länder hätten im Flughafenforum darauf verwiesen, dass sich die Entsendung von Dolmetscherinnen und Dolmetschern als Flächenbundesland logistisch schwierig gestalte. Sein Vorschlag, in diesem Zusammenhang über eine digitale Dolmetscherfunktion nachzudenken, sei nicht aufgegriffen worden. Auch andere Bundesländer, die man mitunter im Rahmen der Klärung einzelner Fälle anschreibe, hätten darauf hingewiesen, dass dies im Verwaltungsvollstreckungsverfahren nicht vorgesehen sei.

Die Senatsvertreterinnen und -vertreter erinnerten sich nicht an eine Besprechung über ein flächendeckendes Abschiebungsmonitoring im Rahmen der Innenministerkonferenz. Das Ansprechen dieser Thematik bei den Nachbarländern müsse sensibel gehandhabt werden. Die Stadt Hamburg habe einen Abschiebungsbeobachter an ihrem Flughafen eingesetzt, ohne die Länder zuvor um ihre Meinung zu fragen, sodass sie dieser Tatsache quasi ein Stück weit ausgesetzt seien. Der klügere Weg wäre aus ihrer Sicht, dieses Anliegen über den Diakonischen Verbund zu befördern.

Im Hinblick auf das Kindeswohl sei ihrer Meinung nach die Vorstellung, Kinder von ihren Eltern in dieser absoluten Ausnahmesituation zu trennen, um die Kinder nicht sehen zu lassen, wenn Zwangsmaßnahmen gegenüber ihren Eltern angewendet werden müssten, nicht unbedingt die bessere Variante. Es mache aber durchaus Sinn, Kinder vor dem Anblick von Gewaltanwendungen gegenüber Dritten zu schützen. Deswegen wollten sie sich dieses Themas noch einmal annehmen. Es sei leider etwas aus dem Fokus geraten, weil die Flughafengesellschaft zunächst angekündigt habe, das Terminal Tango einer anderen Nutzung zuführen zu wollen.

Die SPD-Abgeordneten bedankten sich ebenfalls für die geleistete Arbeit des Abschiebungsbeobachters. Die Stadt Hamburg könne froh und auch ein bisschen stolz sein, diese Beobachtung der Rechtsstaatlichkeit institutionalisiert zu haben. Der Anspruch des Rechtsstaats müsse sein, sein Handeln gerade in diesem hochsensiblen Bereich überprüfen zu lassen. Dies funktioniere jetzt seit Jahren außerordentlich gut und führe zu Erfolgen, über die gerade berichtet worden sei.

An die Abgeordneten der Fraktion DIE LINKE gerichtet, unterstrichen sie, den Bericht des Abschiebungsbeobachters heute im Rahmen der Ausschusssitzung angemessen behandelt zu haben. Dies sei jetzt bereits das zweite Mal geschehen und habe sich damit für die Zukunft quasi institutionalisiert.

III. Ausschussempfehlung

Der Innenausschuss empfiehlt der Bürgerschaft, von seinen Beratungen Kenntnis zu nehmen.

Dennis Gladiator, Berichterstattung