

## Aus der Beratungspraxis

### Menschenrechtlicher Schutz bei Abschiebungen

Uli Sextro, Wiesbaden\*

Nach jahrelangen und sehr kontroversen Diskussionen wurde schließlich am 18.6.2008 vom Europäischen Parlament ein Kompromisstext für die sog. Rückführungsrichtlinie angenommen.<sup>1</sup> Sollte der Rat dem Text zustimmen, haben die Mitgliedsstaaten zwei Jahre Zeit, die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen.

Dieser Artikel beleuchtet die Rückführungsrichtlinie unter dem Gesichtspunkt der Durchsetzung des menschenrechtlichen Schutzes beim Abschiebungsprozess selbst. Hierbei spielt neben der Schaffung verbindlicher Standards die Abschiebungsbeobachtung, so wie sie seit 2001 in Deutschland praktiziert wird, eine herausragende Rolle. Zuvor sollen aber die bisherige Entwicklung in der Europäischen Union und ihre Rahmenbedingungen aufgezeigt werden.

#### 1. Versuch und Irrtum . . .

Im Juni 2007 kam ein Nigerianer bei einem Abschiebungsversuch aus Spanien ums Leben. Wie sich bei der späteren Untersuchung herausstellte, wurde ihm ein Mundknebel angelegt, an dem er schließlich erstickte. Die damals geltende Regelung zur Durchführung von Abschiebungen war gerade einmal neun Seiten lang. Über den Verbreitungsgrad der Vorschrift bei den zuständigen Beamten liegen keine genauen Erkenntnisse vor. Sie soll aber weitgehend als unverbindlich angesehen worden sein. Als Reaktion auf diesen Todesfall wurde Ende September 2007 in Spanien die neue Vorschrift »Verhaltensregeln bei Rückführungen sowie bei der Beförderung von Inhaftierten auf dem Luft- und/oder Seeweg« vorgestellt. Sie umfasst 26 Seiten plus Anhang. In Zukunft sollen die Einsatzbeamten speziell geschult werden.

In Frankreich starben im Dezember 2002 und im Januar 2003 gleich zwei Menschen bei Flugabschiebungen. Todesursache war das PA-Phänomen (Positional Asphyxia Phänomen). Es führt zum Erstickungstod aufgrund von Sauerstoffmangel. Dieser entsteht bei extremer körperlicher Anstrengung mit hohem Sauerstoffverbrauch, bei gleichzeitiger erheblicher mechanischer Einschränkung der Atmung und Brustkorbbewegung. Typischerweise tritt es ein, wenn die Person auf dem Bauch liegend fixiert oder gar mit dem Unterschenkel oder dem Knie im Brustwirbelbereich niedergedrückt wird. Welche Standards damals für Abschiebungen aus Frankreich galten, wie verbindlich sie waren und wie sie umgesetzt wurden, ist nicht bekannt. Genauso wenig ist bekannt, welche Standards heute gelten.

In Deutschland starb bereits im Mai 1999 ein junger Sudanese bei einem Abschiebungsversuch, ebenfalls am PA-Phänomen. Die damalige Vorschrift des Bundesgrenzschutzes (heute Bundespolizei) umfasste etwa zehn Seiten, wobei der Abschnitt über die Anwendung des »unmittelbaren Zwangs« etwa eine halbe Seite ausmachte. Nach dem Todesfall wurden Abschiebungen zunächst ausgesetzt, dann eine Vorschrift<sup>2</sup> entwickelt, die im April 2000 in Kraft trat. Sie umfasst über 30 Seiten, mit zum Teil genauen Vorgaben, insbesondere über erlaubte und nicht erlaubte Hilfsmittel. Eine mehrwöchige Ausbildung und routinemäßige Weiterbildungen sind seitdem für die Beamten, die Flugabschiebungen durchführen, obligatorisch.

Diese keineswegs vollständige Aufzählung von Todesfällen während versuchter Flugabschiebungen zeigt, dass sich die Vorschriften zur Durchführung von Abschiebungen immer erst dann gravierend verändert haben, nachdem Menschen ums Leben gekommen sind. Angesichts dieser Todesfälle ist der jüngste im Juni 2007 in Spanien unfassbar, da eben jene Risiken des PA-Phänomens genauestens bekannt waren.

Die Beleuchtung der Rahmenbedingungen und Vorgehensweisen in den europäischen Ländern zeigt, dass sehr unterschiedliche Standards für Abschiebungen existieren. Einige Länder haben nach Todesfällen verbindliche und detaillierte Vorschriften erlassen. Andere Länder sehen offenbar keine Veranlassung zu solch engen Vorgaben.<sup>3</sup>

Neben den jeweils recht eigenständigen Entwicklungen in den Mitgliedsstaaten der EU und der Schweiz gibt es seit Ende der 1990er Jahre auch verstärkt Bestrebungen, gemeinsam abzuschieben. Wie sieht es aber mit verbindlichen Standards und Vorschriften bei gemeinsamen Flügen aus?

#### 2. Chronologie der bisherigen Entwicklungen in der Europäischen Union

Gemeinsame Abschiebungen europäischer Staaten sind keine Entwicklung der jüngeren Zeit. Bereits zwischen 1995 und 1997 fanden verschiedene, gemeinsam durchgeführte Abschiebungen, namentlich der Niederlande, Frankreichs und Deutschlands statt. Dabei übernahm der organisierende Staat jeweils die Flugbegleitung. Die unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten und Vorgehensweisen stellten sich

\* Uli Sextro arbeitet bei der Ökumenischen Beratungsstelle in der Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige Ingelheim. Er war zwischen 2001 und 2005 Abschiebungsbeobachter am Flughafen Düsseldorf.

<sup>1</sup> Standpunkt des Europäischen Parlaments im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie 2008/.../EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, P6\_TC1-COD(2005)0167, 18. Juni 2008.

<sup>2</sup> Bestimmungen über die Rückführung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftweg (Best.-Rück Luft), April 2000.

<sup>3</sup> Die für die Europäische Tagung »Monitoring Forced Returns/Deportations in Europe« (September 2007) erstellten Synopsen belegen diese Vermutung. Die Tagungsdokumentation ist beim Diakonischen Werk in Hessen und Nassau, Ederstr. 12, 60486 Frankfurt am Main zu beziehen. Sie kann auch von der Homepage von Pro Asyl heruntergeladen werden.

aber zunehmend als problematisch dar. Deswegen wurde nach Möglichkeiten gesucht, um die Zusammenarbeit bei Abschiebungen auf europäischer Ebene zu intensivieren.

So führte eine Arbeitsbesprechung im Jahr 2001 zwischen den Benelux-Staaten und der Bundesrepublik Deutschland zur Erarbeitung der so genannten »Checkliste zur Planung und Durchführung von Chartermaßnahmen«. Mit der engeren Zusammenarbeit wuchs das Bedürfnis nach Informationen zu den jeweils gültigen nationalen Verfahren, Normen und – soweit vorhanden – Standards. In einer Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament von 2002<sup>4</sup> heißt es:

»Den Mitgliedsstaaten sollte es möglich sein, eine Person trotz (körperlichen) Widerstands abzuschicken. Allerdings müssen für Zwangsmaßnahmen klare Grenzen gelten. Die körperliche Unversehrtheit des Rückkehrers muss bei der Abschiebung unbedingt gewahrt bleiben. Ebenso ist die psychische Verfassung zu berücksichtigen. Erforderlich sind Standards, welche die Intensität von Zwangsmaßnahmen regeln. Soweit es um Abschiebungen auf dem Luftweg geht, könnte die IATA/CAWG »Guidelines on Deportation and Escort« als Ausgangsbasis für die Erarbeitung von EU-Vorschriften für den Einsatz von Begleitkräften und Zwangsmitteln herangezogen werden.«

Die Europäische Kommission sah zwar die Erforderlichkeit für Standards, verwies dann aber nur auf die IATA/CAWG Guidelines<sup>5</sup>, die wiederum sehr allgemein gehalten sind und auf nationale Gesetze und Bestimmungen Bezug nehmen.

Das »Rückkehraktionsprogramm« des EU-Rates vom 28.11.2002<sup>6</sup> macht deutlich, dass der Rat Rückübernahme- und Rückkehrpolitik als wesentliche Maßnahme zur Bekämpfung illegaler Einreise erachtet.

Daraufhin wurde am 9. Januar 2003 die »Initiative der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Rates über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg« im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft veröffentlicht.<sup>7</sup> Die Initiative hatte zum Ziel, Rechte und Pflichten der beteiligten Staaten bei so genannten Durchbeförderungen zu regeln.

Die Anwendung unmittelbaren Zwangs wurde weder durch sie, noch durch die später folgende Richtlinie konkretisiert oder etwa durch einen Verweis auf andere Vorschriften geregelt. Dabei machten die Todesfälle in Frankreich im Dezember 2002 und Januar 2003, bei denen zwei Abzuschickende am PA-Phänomen starben, den großen Handlungsbedarf in diesem Bereich mehr als deutlich.

Ebenfalls 2003 wurde das französische »Zentrum für die Rationalisierung von Rückkehrmaßnahmen« gebildet, dessen Aufgabe die Schaffung gemeinsamer Leitlinien für die Durchführung von Abschiebungen war. Dazu fanden im Januar und März 2003 auf Einladung der Europäischen Kommission Expertengespräche in Brüssel statt. Als Ergebnis dieses Prozesses stellte der Ausschuss für Einwanderung

und Asyl der Europäischen Kommission im Juni 2003 die »Gemeinsamen Leitlinien für Sicherheitsvorschriften bei gemeinsamen Rückführungen auf dem Luftweg« vor, die der Rat am 29. April 2004 beschloss.<sup>8</sup> In Punkt 3.2 wird die »Anwendung von Zwangsmaßnahmen« folgendermaßen erläutert:

»b) Zwangsmaßnahmen können bei rückkehrunwilligen oder Widerstand leistenden Personen angewandt werden. Die Zwangsmaßnahmen müssen angemessen sein und dürfen nicht über die Grenzen des Vertretbaren hinausgehen. Die Würde und körperliche Unversehrtheit der rückzuführenden Person müssen gewahrt werden. Im Zweifelsfall ist die Rückführung, einschließlich der Anwendung rechtmäßiger Zwangsmittel, die durch den Widerstand und die Gefährlichkeit der rückzuführenden Person gerechtfertigt sind, nach dem Grundsatz »keine Rückführung um jeden Preis« abzubrechen.  
e) [...] Die Verabreichung von Beruhigungsmitteln, mit denen die Rückführung erleichtert werden soll, ist unbeschadet etwaiger Notmaßnahmen zur Gewährung der Flugsicherheit verboten.«

Der unverbindliche Charakter der Leitlinien und die zum Teil unpräzisen Formulierungen bieten keinen ausreichenden Schutz gegen die unterschiedliche Handhabung des unmittelbaren Zwangs sowie der unterschiedlichen Zwangsmittel und Techniken in den verschiedenen EU-Staaten. Für die abzuschickende Person blieb und bleibt das Risiko erheblich, gesundheitliche Schäden durch eine Abschiebung zu erleiden. Kritisch ist auch, dass das absolute Verbot der Medikamentengabe zur Durchsetzung der Ausreisepflicht durch Punkt e) aufgeweicht wird. Diese dürfen jetzt – trotz fehlender medizinischer Indikation – verabreicht werden, wenn es die »Flugsicherheit« gebietet. Allerdings dürfte es wegen der in den vorausgehenden Punkten genannten Grundsätze gar nicht erst zu derartigen Situationen kommen – sofern sie durch die eingesetzten Vollzugskräfte berücksichtigt werden.

Im zweiten Halbjahr 2003 stieß die damalige italienische EU-Präsidentschaft weitere Initiativen im Hinblick auf eine Europäisierung von Abschiebungen an. Einerseits trat am 25. November 2003 die oben erwähnte »Richtlinie über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg« in Kraft. Andererseits wurde eine EU-Ratsentscheidung auf den Weg gebracht, die die Organisation von Sammelflügen

<sup>4</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen. Brüssel, 14.10.2002, KOM (2002) 564, S. 20.

<sup>5</sup> International Air Transport Association/Control Authorities Working Group, Richtlinien für die Rückführung und Begleitung, Oktober 1999, S. 8.

<sup>6</sup> Ratsdokument 14673/02, MIGR 125.

<sup>7</sup> Abl. C 4/4 vom 9.1.2003.

<sup>8</sup> Anhang der Entscheidung des Rates vom 29. April 2004 betreffend der Organisation von Sammelflügen zur Rückführung von Drittstaatenangehörigen, die individuellen Rückführungsmaßnahmen unterliegen, aus dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedsstaaten (2004/573/EG), Abl. vom 6.8.2004, S. L 261/31–L 261/35.

## Aus der Beratungspraxis

zur »Rückführung von Drittstaatenangehörigen« betrifft, die sich »illegal im Hoheitsgebiet von zwei oder mehreren Mitgliedsstaaten aufhalten«.

Aber nicht nur innerhalb der Europäischen Union, sondern auch beim Europarat in Straßburg war das Thema »Abschiebung« seit längerem auf der Agenda. So setzte sich die Berichterstatterin Ruth-Gaby Vermot-Mangold im September 2001 kritisch mit der Abschiebungspraxis verschiedener europäischer Staaten auseinander.<sup>9</sup> Schon in diesem Bericht wurden genaue und verbindliche Standards für die Durchführung von Abschiebungen gefordert und entsprechende, konkrete Hinweise gegeben. So ging der Bericht auf die Behandlung der Abzuschiebenden ein, benannte spezielle, schützenswerte Gruppen, verlangte eine einheitliche und kontinuierliche Ausbildung der eingesetzten Beamten und definierte Rechte der abzuschiebenden Personen gegenüber dem vollziehenden Staat. Am 20. Oktober 2004 wurden dem Europarat vom Ad hoc Committee of Experts on the legal aspects of territorial asylum, refugees, and stateless persons (CAHAR) Richtlinien zur Ausgestaltung von Abschiebungshaft und Durchführung von Abschiebungen vorgelegt (»Draft Guidelines on forced return in conformity with human rights«), die das Ministerkomitee des Europarats im Mai 2005 angenommen hat.<sup>10</sup> Auch wenn diese Richtlinien naturgemäß nur sehr allgemein gehalten sind, stellen sie doch zum ersten Mal in einem offiziellen Dokument auf europäischer Ebene die Notwendigkeit einer effektiven Abschiebungsbeobachtung dar:

»Guideline 20. Monitoring and remedies

1. Member states should implement an effective monitoring system of forced return operations as this constitutes an important guarantee against the risk of abuse.«

Die Ausführungen im Anhang der Richtlinie geben eine genaue Beschreibung der Abschiebungsbeobachtung wieder: Zugang zu allen Bereichen des Abschiebungsprozesses, Interventionsmöglichkeiten, Dokumentation und Berichterstattung.

Die Richtlinien des Europarates sind hilfreich in der noch zu führenden politischen Diskussion. Eine effektive Abschiebungsbeobachtung in Deutschland und in Europa muss mittelfristig zur Normalität werden. Das erfordert, dass sich neben den betreffenden staatlichen Stellen auch die Nichtregierungsorganisationen<sup>11</sup> in den Mitgliedstaaten dieser Idee öffnen.

Neben dem Europarat und vielen NGOs auf EU-Ebene regte auch der Berichterstatter für die Position des Europaparlamentes zur Rückführungsrichtlinie, Manfred Weber, 2005 die »Schaffung des Amtes des für Rückführungsfragen zuständigen Ombudsmannes des Europäischen Parlamentes« an. Im Juni 2008 wurde der Richtlinienentwurf – wie erwähnt – vom Europäischen Parlament angenommen. Der Vorschlag für die Einrichtung einer Ombudsstelle wurde dabei durch den folgenden Passus ersetzt, der die oben zitierte Formulierung der 20 Richtlinien des Europarats (Nr. 20, 1. Abs.) aufnimmt:

»Art. 8 Abs. 6 Die Mitgliedstaaten schaffen ein wirksames System für die Überwachung von Rückführungen.«

### 3. Die derzeitige Situation und mögliche Entwicklungen

Nach einem ersten Eurocharter am 18. September 2006 ab Hamburg wurden am 30. November 2006 durch Polizeibeamte verschiedener europäischer Länder 35 Personen vom Flughafen Düsseldorf aus nach Togo und Kamerun abgeschoben. Die Betroffenen kamen aus Deutschland, Spanien, Frankreich, Polen, Luxemburg und der Schweiz. Am 14. Februar 2007 wurden 28 Personen von Hamburg aus nach Kamerun und Ghana abgeschoben. Zwölf Betroffene kamen aus Deutschland, die übrigen aus Italien, Luxemburg, Polen, Spanien und der Schweiz. Es war der dritte Flug innerhalb von nur fünf Monaten. Am 25. April 2007 kam es zu einer weiteren »Sammelabschiebung«, mit der 26 Afrikaner nach Togo und Kamerun abgeschoben wurden. Sie hatten sich zuvor in acht unterschiedlichen EU-Staaten aufgehalten. An diesem vierten gemeinsamen Charter beteiligten sich Deutschland, Spanien, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande, Polen, Italien und die Tschechische Republik. Insgesamt wurden seitdem 121 Personen auf diese Weise abgeschoben. Einige dieser Aktivitäten wurden offenbar von der EU finanziert – aus dem Fonds für »vorbereitende Maßnahmen« für einen »Rückkehrfonds«, der ab 2008 zu den Förderinstrumenten im Bereich Management von »Migrationsströmen« gehört.

Die offiziellen Stellen der beteiligten Länder zogen ein positives Resümee der bisherigen Maßnahmen. Auch das deutsche Innenministerium kündigte an, diese Art der gemeinsamen Rückführung ausbauen zu wollen. In der dem Autor vorliegenden Projektbeschreibung der vier durchgeführten Charter wurde abschließend Folgendes ausgeführt:

»At the end of the project, decisions will also be made about further procedures with regard to the intelligence won during the project. Subsequently, the final report with suggestions for the further development of joint removals is to be presented to the EU Commission, the participating states and the European Border Agency.«

<sup>9</sup> Council of Europe. Report: Committee on Migration, Refugees and Demography, Rapporteur: Ruth-Gaby Vermot-Mangold. »Expulsion procedures in conformity with human rights and enforced with respect for safety and dignity«, Doc. 9196, 10.9.2001.

<sup>10</sup> Twenty guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on forced return. CM(2005)40, 9. Mai 2005, sowie Comments on the Twenty guidelines on forced return, CM(2005)40 Addendum, 20. Mai 2005.

<sup>11</sup> Die Richtlinien des Europarates wurden in Luxemburg als verbindlich erklärt. Auf ihrer Grundlage werden die Abschiebungen aus Luxemburg durchgeführt und durch eine unabhängige NGO, dem luxemburgischen Roten Kreuz, beobachtet. Derzeit wird eine spezielle Verordnung zur Durchführung von Abschiebungen erarbeitet, die auch die Rechte und Pflichten der Abschiebungsbeobachtung definiert.

Es wäre wünschenswert, wenn diese Diskussion nicht hinter verschlossenen Türen, sondern offen und mit unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen und internationalen Organisationen geführt würde, um eine kritische, menschenrechtliche Analyse der bisherigen und zukünftigen Charterflüge zu gewährleisten.

#### 4. Standards und Monitoring

Die oben erwähnten EU-Leitlinien fallen in mehrfacher Hinsicht hinter die deutschen Standards, wie sie die »Best.-Rück Luft«<sup>12</sup> verbindlich festlegt, und Vorschriften anderer Mitgliedstaaten zurück.<sup>13</sup>

- Die »Best.-Rück Luft« sieht vor, dass Abschiebungen dann nicht vorgenommen werden sollen, »wenn die Flugreise-tauglichkeit nicht zweifelsfrei festgestellt werden kann«. Die EU-Leitlinien hingegen sehen nur das Recht – nicht aber die Verpflichtung – des verantwortlichen Mitgliedstaates vor, eine Abschiebung zu verweigern, wenn diese »aufgrund des Gesundheitszustands der Abzuschiebenden gegen die Grundsätze der Sicherheit und der Menschenwürde« verstoßen würde. Die österreichische Vorschrift sieht sogar eine obligatorische Flugreisefähigkeitsuntersuchung vor, die bei Reiseantritt nicht älter als 24 Stunden sein darf. In der bundesdeutschen Praxis sollte die Bescheinigung nicht älter als vier Wochen sein. Verbindliche Vorgaben gibt es hierzu in Deutschland jedoch nicht.

- Wie erwähnt finden sich die Grundsätze der »Best.-Rück Luft« und anderer EU-Länder in den EU-Leitlinien wieder, sind aber weit weniger präzise formuliert. Das betrifft etwa die zugelassenen Hilfsmittel bei Ausübung körperlicher Gewalt: Die »Best.-Rück Luft« gibt eine abschließende Liste zugelassener Hilfsmittel vor und schließt andere explizit aus (Integralhelm, mundverschließende Hilfsmittel, atmungsbehindernde Abpolsterungen). Hier sind die Leitlinien wesentlich unpräziser: Danach muss bei Zwangsmaßnahmen nur ganz allgemein die »freie Atmung des Rückzuführenden« gewährleistet sein. Es muss hierbei dafür Sorge getragen werden, dass der/die Rückzuführende in einer »aufrechten Position verbleibt«, die eine »unbeeinträchtigte Atmung gewährleistet«.

Die kürzlich beschlossene Rückführungsrichtlinie bringt für diesen Bereich auch keine handhabbaren konkreten Handlungsanweisungen für die Praxis, sondern ergeht sich wiederum in Allgemeinplätzen. Hierzu Art. 8 Abs. 4 der Rückführungsrichtlinie:

»(4) Machen die Mitgliedsstaaten – als letztes Mittel – von Zwangsmaßnahmen zur Durchführung der Abschiebung eines Widerstand leistenden Drittstaatenangehörigen Gebrauch, so müssen diese Maßnahmen angemessen sein und dürfen nicht über die Grenzen des Vertretbaren hinausgehen. Sie müssen nach dem einzelstaatlichen Recht im Einklang mit den Grundrechten und unter gebührender Berücksichtigung der Menschenwürde und körperlicher Unversehrtheit des betreffenden Drittstaatenangehörigen angewandt werden.«

Die bisherigen Sammelabschiebungen unter Beteiligung verschiedener europäischer Länder, insbesondere die vier EU-Sammelcharter im Rahmen des Return-Projektes, müssen im Hinblick auf die dargestellte, unklare Lage kritisch hinterfragt werden.

Bei den beiden Sammelabschiebungen aus Hamburg konnten Vertreter der Evangelischen Kirche anwesend sein. Die beiden EU-Charter, die ab Düsseldorf flogen, wurden durch die dortige Abschiebungsbeobachtung, mit Unterstützung von Mitgliedern des Forums Flughäfen (FFiNW)<sup>14</sup>, beobachtet. Es fanden Vorbesprechungen statt, bei denen von Seiten der Bundespolizei betont wurde, dass deutsche Standards gewahrt werden würden, dass es vorab Gespräche mit den beteiligten Ländern gegeben habe und dass man als verbindliche Grundlage die EU-Leitlinien benannt hätte.

Problematisch ist aber, dass die Leitlinien eben nur grobe Vorgaben machen, deren Ausfüllung mehr oder weniger den jeweiligen Ländern obliegt. Hierzu zwei Beispiele von den beobachteten Charterabschiebungen in Düsseldorf:

*Flugreisefähigkeit:* Die Dokumentenlage zum Gesundheitszustand der abzuschiebenden Personen war sehr unterschiedlich. Zum Teil wurden ganze Krankenakten vorgelegt, zum Teil lagen gar keine Informationen vor. Hieraus kann nicht automatisch geschlossen werden, dass diese Personen keine gesundheitlichen Beeinträchtigungen hatten. Die Leitlinien sind als Grundlage an diesem wichtigen Punkt sehr unpräzise.

*Unmittelbarer Zwang:* Die eingesetzten Hilfsmittel des unmittelbaren Zwangs unterschieden sich zum Teil erheblich, auch die Art und Weise der Durchführung und der Umstände des Einsatzes.

Die beiden erwähnten Problembereiche machen deutlich, dass verbindliche, gemeinsame Standards für zukünftige EU-Charter unabdingbar sind. Dabei müssen die folgenden Grundsätze als Mindeststandard gelten:

- Grundlage für eine gemeinsame und verbindliche Vorschrift zur Durchführung von Abschiebungen im Rahmen von EU-Chartern sollten Vorschriften sein, die detailliert vorgeben, was erlaubt ist und vor allen Dingen, was nicht erlaubt ist.
- Die eingesetzten Beamten müssen sich einer intensiven Ausbildung unterziehen. Weiterhin haben sie obligatorisch an Auffrischungslehrgängen teilzunehmen. Aus- und Fortbildung sollten insbesondere auch Informationen über andere Kulturen und kulturspezifische Verhaltensweisen bein-

<sup>12</sup> S. o., Fn. 2

<sup>13</sup> Vgl. zu diesem Punkt ausführlich: Antrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen: »Humanitäre Standards bei Rückführungen beachten«, Drs. 16/4851.

<sup>14</sup> Das Forum Flughäfen in Nordrhein-Westfalen (FFiNW) wurde 2000 gegründet. Es besteht aus staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen und soll den Abschiebungsprozess in NRW kritisch begleiten. Es tagt in der Regel alle drei Monate. Als neutraler Berichterstatter für die Mitglieder des FFiNW wurde Ende 2001 die Abschiebungsbeobachtung eingerichtet.

## Aus der Beratungspraxis

halten. Die eingesetzten Beamten müssen interkulturelle Kompetenz aufweisen.

- Die vollziehenden Beamten werden supervidiert. Diese dauerhafte Begleitung ist zwingende Voraussetzung für ihre Tätigkeit im Abschiebungsbereich.
- Bei Abschiebungen darf keine Gefahr für Leib oder Leben des Abzuschiebenden verursacht werden. *Die Abschiebung ist im Zweifelsfall abubrechen.*
- Ausnahmslos verboten sind:
  - der Einsatz von Klebebandern, Integralhelmen, Knebel
  - jegliche Kopf, Hals oder Brust berührende Vorrichtungen, da hierdurch die Atmung beeinträchtigt werden könnte
  - jegliche Maßnahmen, die den Betroffenen in eine die Atmung behindernde Körperhaltung zwingen
  - die zwangsweise Verabreichung von Medikamenten.
- Die Verabreichung von ärztlich verordneten Medikamenten setzt eine entsprechende Qualifikation voraus. Die Verabreichung durch Begleit-/Sicherheitskräfte ist in jedem Fall unzulässig.
- Die Verabreichung von nicht medizinisch indizierten Medikamenten ist als vorsätzliche Körperverletzung zu ächten.
- Hoheitliche Maßnahmen dürfen nicht an nichtstaatliche Unternehmen delegiert werden. Die vollziehenden Beamten haben ihren Namen und Dienstgrad gut lesbar zu tragen. Der Einsatzleiter soll als solcher erkennbar sein.
- Die Abnahme von Barmitteln unterhalb eines zu bestimmenden Pfändungsfreibetrages ist unzulässig. Der zu belastende Betrag sollte so bemessen sein, dass zumindest die Weiterreise in den Heimatort/-region gewährleistet ist.
- Es ist ein Abschiebungsprotokoll zu erstellen, in dem beim Scheitern der Abschiebung vermerkt werden muss, ob die Ursache im tatsächlichen Handeln oder in der freien Meinungsäußerung des Abzuschiebenden oder anderer Personen zu suchen ist.
- Abschiebungen bezwecken nur die Verbringung aus dem Land und nicht, den Willen des Abzuschiebenden zu brechen. Die lautstarke Artikulierung des Willens darf zu keiner Zeit unterbunden werden.
- Da der Abzuschiebende sich gänzlich unter der Kontrolle der staatlichen Organe befindet, tragen diese auch die ganze Verantwortung. Bei Körperverletzungen mit bleibenden physischen oder psychischen Folgen durch das Begleitpersonal sind mildernde Umstände somit ausgeschlossen.

### 5. Und was bringt die Rückführungsrichtlinie?

Neben Art. 8 RückfRL, der sich ausschließlich mit Abschiebungen befasst, wird in den Erwägungen zur Rückführungsrichtlinie unter Punkt 3 ausdrücklich auf die 20 Guidelines des Europarates hingewiesen. Weiterhin wird in Punkt 13 erwähnt, dass Mindestverhaltensregeln zur Durchführung von Abschiebungen aufgestellt werden sollten. Zudem sollten die Mitgliedsstaaten über verschiedene Möglichkeiten verfügen, Rückführungen zu überwachen.

Um zukünftig gemeinsame und verbindliche Standards umzusetzen, ist ein effektives Monitoringsystem notwendig. Sowohl der Europarat in seinen 20 Guidelines als auch die verabschiedete Rückführungsrichtlinie sehen hierin eine effektive Möglichkeit, menschenrechtliche Standards und Sicherheit aller am Abschiebungsprozess Beteiligten zu gewährleisten.

Wie oben erwähnt übernimmt die Rückführungsrichtlinie in der vom Europäischen Parlament verabschiedeten Fassung fast wortgleich die Formulierung zur Abschiebungsbeobachtung aus den 20 Richtlinien (Nr. 20, 1. Abs.) des Europarats. Entsprechend muss sich auch die Rückführungsrichtlinie in diesem Punkt an den Standards des Europarats messen lassen. Hier ist insbesondere auf die Erläuterungen zu den 20 Guidelines zu verweisen, in denen detaillierte Vorgaben für die Abschiebungsbeobachtung gemacht werden:<sup>15</sup>

8. The monitor will document each removal operation and regularly report to a mixed committee composed of officials and NGO representatives. He or she will furthermore deliver regular information to the authorities. Hence, the monitor sensitises the authorities involved with regard to the problems related to removal. The monitor regularly attends training sessions for the federal police.

Diese Interpretation wurde auch von einem Vertreter der Kommission anlässlich einer Diskussionsveranstaltung zu Abschiebungen am 25. Juni 2008 im Europaparlament bestätigt. Er betonte ausdrücklich, dass die Textpassage aus der Rückführungsrichtlinie sich inhaltlich auf die entsprechenden Aussagen der 20 Guidelines beziehen würde.

Leider sieht die Bundesregierung dies bisher anders. In der Antwort auf eine Kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen führte sie aus, dass Art. 8 Abs. 6 der Richtlinie keinen Hinweis auf die 20 Leitlinien des Europarates enthält.<sup>16</sup>

Wirkliche Transparenz ist aber nur durch die Schaffung einer unabhängigen Abschiebungsbeobachtung<sup>17</sup> mit entsprechenden Strukturen möglich. Dabei braucht Abschiebungsbeobachtung jedoch bestimmte Voraussetzungen, um effektiv zu sein. Sie muss von allen Stellen, die am Abschiebungsprozess beteiligt sind, anerkannt werden. Dies gilt insbesondere für die beteiligten Polizeibeamten. Ist ihnen der Sinn und Zweck der Abschiebungsbeobachtung nicht zu vermitteln, läuft das gesamte Konzept ins Leere. Abschiebungsbeobachtung braucht ungehinderten Zugang zu allen Bereichen der Abschiebung und zu allen relevanten Informationen. Abschiebungsbeobachtung hat – natürlich – auch die Möglichkeit in einem laufenden Prozess zu intervenie-

<sup>15</sup> Comments on the Twenty guidelines on forced return, CM(2005)40 Addendum, 20. Mai 2005.

<sup>16</sup> Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen vom 15.7.2008. BT-Drs. 16/9986, S. 6.

<sup>17</sup> Andere Dokumentationsmöglichkeiten haben den Nachteil, dass sie möglicherweise provozieren können, wie z. B. die Videographie, bzw. nicht für eine zumindest Fach-Öffentlichkeit sorgen.

ren, wenn offensichtlich etwas unrechtmäßig ist oder neue Informationen zu Tage kommen, die ein Überdenken der Gesamtmaßnahme notwendig machen. Diese Interventionen erfolgen regelmäßig über den Dienstvorgesetzten der handelnden Beamten. Schließlich bedarf die Abschiebungsbeobachtung noch eines Gremiums, das sie auf der einen Seite legitimiert, dem sie auf der anderen Seite aber auch berichtspflichtig ist. Hier könnten die Foren in Düsseldorf oder Frankfurt als Vorbild dienen. Solche lokalen bzw. nationalen Foren könnten der Unterbau für eine europäisch vernetzte Struktur sein. Die Praxis zeigt, dass stichprobenartige Besuche strukturelle Probleme nicht adäquat beheben. Eine permanente und kritische Begleitung des gesamten Prozesses über Jahre hinaus ist weitaus effektiver und nachhaltiger. Zur Bildung solcher Strukturen bedarf es natürlich auch einer ausreichenden und langfristigen Finanzierung. Hierfür könnte auf Mittel aus dem Europäischen Rückkehrfonds (ERF) zurückgegriffen werden.

Im Verlauf der nächsten ein bis zwei Jahre wird sich herausstellen, ob es gelingt, effektive Monitoringstrukturen auf Bundes- und Europaebene zu etablieren und damit den effektiven Schutz der Menschenrechte im Abschiebungsprozess sicherzustellen.

*Der Beitrag wurde vom Europäischen Flüchtlingsfonds gefördert.*



*Er gibt die Meinung des Verfassers/der Verfasserin wieder. Die Europäische Kommission zeichnet für die Verwendung der Informationen nicht verantwortlich.*

## Rechte von subsidiär geschützten Personen

*RAin Kerstin Müller, Köln*

Dieser Artikel schließt an die Ausführungen »Subsidiärer Schutz« im ASYLMAGAZIN 5/2008 an. Die Qualifikationsrichtlinie (QRL) regelt neben den Voraussetzungen des subsidiären Schutzes in erheblichem Umfang auch die aus diesem Status resultierenden Rechte. Auch hier ist zu fragen, inwieweit diese Vorgaben in nationales Recht umgesetzt wurden oder unmittelbar aus der Richtlinie subjektive Rechte für die Betroffenen resultieren. Dabei ist eines entscheidend: Die QRL knüpft bei der Gewährung von Rechten nicht an den Aufenthaltstitel, sondern an die Zuerkennung des Status als subsidiär Schutzberechtigter an. Dies hat zur Folge, dass nicht die Erteilung des Aufenthaltstitels, sondern die (rechtskräftige) Entscheidung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge oder – soweit kein Asylverfahren durchgeführt wurde – der Ausländerbehörde über das Vorliegen eines Abschiebungsverbotes ausschlaggebend ist.

### I. Aufenthaltstitel

Gemäß Art. 24 Abs. 2 QRL ist subsidiär Schutzberechtigten so bald wie möglich – also ohne schuldhaftes Zögern – nach der Zuerkennung des Schutzes ein Aufenthaltstitel auszustellen. Dieser muss eine Dauer von mindestens einem Jahr haben und verlängerbar sein.

#### 1. Aufenthaltserlaubnis

Gemäß § 25 Abs. 3 AufenthG soll eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn ein Abschiebungsverbot gemäß § 60 Abs. 2, 3, 5 oder 7 AufenthG vorliegt, das auch den subsidiären Schutz nach der QRL erfasst (s. Beitrag im ASYLMAGAZIN 5/2008). Es handelt sich somit um einen Regelspruch, die Versagung des Aufenthaltstitels kommt nur in Betracht, wenn ein atypischer Fall vorliegt. Art. 24 Abs. 2 QRL sieht demgegenüber die Versagung des Aufenthaltstitels nur bei zwingenden Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vor. Dies ist auch bei der Auslegung des § 25 Abs. 3 AufenthG bei subsidiär Schutzberechtigten zu berücksichtigen. Es besteht somit in diesen Fällen grundsätzlich auch bei atypischen Fällen ein Anspruch auf Ausstellung des Aufenthaltstitels, der nur bei schwerwiegenden Straftaten verneint werden darf.

*Fall:* Bei Frau Soumaourou wird im Rahmen des Asylverfahrens auf der Grundlage des Art. 15 QRL ein Abschiebungsverbot gemäß § 60 Abs. 7 AufenthG bejaht, die Flüchtlingsanerkennung wird jedoch verweigert. Hiergegen klagt sie, beantragt aber bei der Ausländerbehörde eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 3 AufenthG. Diese wird mit dem Hinweis auf das noch anhängige Asylverfahren versagt.