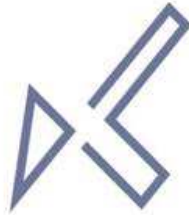




Die Bevollmächtigte des Rates der
Evangelischen Kirche in Deutschland
bei der Bundesrepublik Deutschland
und der Europäischen Union



KOMMISSARIAT DER
DEUTSCHEN BISCHÖFE
Katholisches Büro in Berlin



Diakonie 
Deutschland

Unabhängiges Abschiebungsmonitoring in Deutschland: Verfahren und Standards

Seit etwa 20 Jahren führen die Kirchen und ihre Werke Diakonie und Caritas behördenunabhängiges Abschiebungsmonitoring an verschiedenen Orten in Deutschland durch. Sie erfüllen damit de facto die Aufgaben einer seit 2008 in der sog. EU-Rückführungsrichtlinie geforderten, aber in Deutschland bislang nicht in nationales Recht umgesetzten, Einführung eines Rückführungsmonitorings. Damit diese Aufgaben weiterhin richtlinienkonform und künftig auch umfassend wahrgenommen werden können, muss das behördenunabhängige Abschiebungsmonitoring rechtlich verankert, ausgeweitet und verstärkt werden.

I. Hintergrundinformation

Wenn Staatsangehörige eines anderen Staates kein Aufenthaltsrecht in Deutschland haben, müssen sie Deutschland verlassen. In der Regel ist die Ausreise innerhalb einer bestimmten Ausreisefrist vorzunehmen. Wurde eine solche Frist nicht gewährt oder ist sie abgelaufen, kann die Ausreisepflicht zwangsweise mittels einer Abschiebung durchgesetzt werden.

Die zur Durchsetzung der Ausreisepflicht angewandten Zwangsmittel müssen im Einklang mit den Grundrechten der Betroffenen stehen. Sie müssen daher verhältnismäßig, also geeignet, erforderlich und angemessen sein.

In Deutschland existiert seit dem Jahr 2001 eine zivilgesellschaftlich getragene Form des unabhängigen Abschiebungsmonitoring durch kirchliche Stellen. Anlass für die Einrichtung war der Tod eines Rückzuführenden während eines Abschiebeflugs von Frankfurt am Main über Kairo nach Khartum im Jahr 1999. Amir Ageeb verlor sein Leben, nachdem es im Zuge der Abschiebung zu einem positionsbedingten Atemstillstand kam.

Seit Dezember 2008 verpflichtet die Rückführungsrichtlinie (EG 2008/115/EG) der Europäischen Union die Mitgliedstaaten durch Art. 8 Abs. 6 der Richtlinie, ein wirksames System der Überwachung der Rückführungen zu schaffen.

In der Neufassung der Verordnung (EU) 2016/1624 (aktuelle Fassung (EU) 2019/1896) über die Europäische Grenz- und Küstenwache ist geregelt, dass die Agentur (Frontex) die Aufgabe der Überwachung der Einhaltung der Grundrechte bei Rückkehraktionen im Sinn der Rückführungsrichtlinie wahrnimmt und hierfür einen Pool von Rückführungsbeobachter*innen

unterhält. Diese Rückführungsbeobachter*innen nehmen gem. Art. 50 Abs. 5 Frontex-VO an allen Rückführungsmaßnahmen teil, die unter Beteiligung von Frontex ablaufen. In der Praxis finden allerdings von Frontex verantwortete Rückführungen teilweise ohne Beteiligung der Monitore statt. Auf Ersuchen der Mitgliedstaaten stehen die Rückführungsbeobachter*innen auch für Rückführungsoperationen der Mitgliedstaaten zur Verfügung (Art. 51 Abs. 4 Frontex-VO). Diese Möglichkeit entbindet die Mitgliedstaaten allerdings nicht von der Einführung eines Rückführungsmonitorings im Sinn des Art. 8 Abs. 6 Rückführungsrichtlinie, da die Verordnung klarstellt, dass die Beobachtungen im Auftrag und in der Verantwortung der Mitgliedstaaten stattfinden.¹ Dieser Teil der Rückführungsrichtlinie wurde in Deutschland bisher nicht umgesetzt.

Nur ein begrenzter Teil der Abschiebungen kann derzeit allerdings durch kirchliche Stellen beobachtet werden und diese auch nicht über den gesamten Verlauf hinweg.

Die Kirchen sowie ihre Werke Diakonie und Caritas fordern deshalb, das (behörden-)unabhängige Abschiebungsmonitoring auszubauen und die zivilgesellschaftliche Beobachtung aller Abschiebungen grundsätzlich zu ermöglichen – und zwar von Anfang bis Ende, also über den gesamten Verlauf hinweg.

II. Kirchliches Selbstverständnis der unabhängigen Abschiebungsmonitoring

Ziel der kirchlichen Träger ist es, eine Rückkehr in Sicherheit und Würde zu ermöglichen. Die Rechte der betroffenen Person müssen vor, während und nach ihrer Rückkehr uneingeschränkt geachtet werden. Auch deshalb engagieren sich die Kirchen und ihre Werke an einigen Standorten im Bundesgebiet beim Abschiebungsmonitoring auch finanziell.²

Aufgaben der unabhängigen Monitor*innen sind, neben der Beobachtung und Dokumentation von Rückführungsmaßnahmen³ auf dem Luftweg, die Berichterstattung an entsprechende Gesprächsforen sowie das Verfassen von Jahresberichten, durch welche die Öffentlichkeit einen Einblick in das Abschiebungsmonitoring erhält.⁴ Zentrales Motiv der Beobachtung sind die Einhaltung der Grund- und Menschenrechte der von Abschiebung betroffenen Menschen sowie die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bei der Auswahl der bei der Abschiebung angewandten (Zwangs-)Mittel. Damit übernimmt das Abschiebungsmonitoring sowohl für die von Abschiebung betroffenen Personen als auch für die durchführenden Behörden eine wichtige Funktion.

Das unabhängige Monitoring schafft Transparenz durch eine nichtstaatliche Beobachtungsinstanz im Hinblick auf die Vorbereitung und den Vollzug von zwangsweisen Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg. Sehen die Beobachter*innen Anhaltspunkte dafür, dass beim Vollzug der Rückführungsmaßnahme Rechte der Betroffenen verletzt und/oder der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht gewahrt werden, zeigen sie dies den zuständigen Behörden an und tragen problematische Fälle in die jeweiligen gemeinsamen Gesprächsforen. Die Unabhängigkeit findet dadurch Ausdruck, dass die Anstellungsträger der Beobachter*innen keine staatlichen Institutionen und damit nicht an der Entscheidung über die

¹ *Thym/Hailbronner EU Immigration/Ryan VO (EU) 2019/1896 Art. 51 Rn. 1.*

² „Migration Menschenwürdig gestalten“, Gemeinsames Migrationswort der Kirchen, S. 207, (Gemeinsame Texte“ (Nr. 27)).

³ Der Begriff „Rückführung“ wird in diesem Papier als Oberbegriff für Abschiebungen in Herkunftsländer und Überstellungen gemäß der Dublin-III-Verordnung verwandt.

⁴ Im Gegensatz dazu sind alle FRONTEX Berichte intern und nicht öffentlich. Ohne die Möglichkeit einer öffentlichen Partizipation kann keine unabhängige Kontrolle erfolgen.

Abschiebung und auch nicht an deren Vollzug beteiligt sind. Dadurch, dass in den Foren, an die sich die Berichterstattung richtet, sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Vertreter*innen teilnehmen und gemeinsam problematische Einzelfälle und strukturelle Gegebenheiten diskutieren, wird eine gewisse Transparenz über den Abschiebungsvollzug geschaffen.

Ziel dieses dialogischen Formats ist es, Rechtsverletzungen im Verlauf der Abschiebungen zu reduzieren und im Vorfeld zu verhindern. Darüber hinaus werden strukturelle Fragen im Austausch besprochen, wobei es grundsätzlich nicht um das „Ob“, sondern um das „Wie“ einer Vollzugsmaßnahme geht.

III. Grundsätzliche Standards und Abläufe beim unabhängigen Abschiebungsmonitoring

In den folgenden Abschnitten werden die grundsätzlichen Standards und Abläufe der unabhängigen Abschiebungsmonitor*innen in Deutschland dargestellt. Diese Maßstäbe für ein transparentes Monitoring können aktuell nicht an jedem Standort vollständig verwirklicht werden, deswegen kann es vereinzelt zu Abweichungen kommen. Die Übersicht gliedert sich in insgesamt acht Schwerpunktthemen. Am Ende werden daraus Positionen für die verschiedenen Ebenen abgeleitet und best-practice-Erfahrungen dargestellt.

1. Struktur des Abschiebungsmonitorings

Das unabhängige Abschiebungsmonitoring befindet sich in nichtstaatlicher Trägerschaft (Diakonie/Caritas). Derzeit sind an fünf Standorten Beobachter*innen tätig: Berlin und Brandenburg (Berlin-Brandenburg), Nordrhein-Westfalen (Düsseldorf / Köln-Bonn), Hessen (Frankfurt am Main), Hamburg und im Jahr 2022 soll sich nach Abstimmungen das Flughafen-Forum Leipzig/Halle in Sachsen und Sachsen-Anhalt konstituieren. Die Abschiebungsmonitor*innen sind verantwortlich für die unmittelbare Beobachtung von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg, deren Dokumentation und Berichterstattung. Grundlage der Tätigkeit sind Vereinbarungen zum Ablauf zwischen Träger*innen und staatlichen Behörden. Begleitend existiert pro Standort ein Forum, in dem die beanstandeten Fälle aufgearbeitet werden. Die Foren setzen sich aus Vertreter*innen der für Vorbereitung und Vollzug von Rückführungsmaßnahmen zuständigen Stellen, der Bundespolizei, der Träger des Abschiebungsmonitorings, der Kirchen und NROs zusammen.

Die Abschiebungsmonitor*innen nehmen an den Sitzungen der Gesprächsforen teil und berichten den Mitgliedern über ihre Wahrnehmungen. Die Zusammensetzung der Foren gewährleistet eine multiperspektivische Analyse der Fälle. Kritische Beobachtungen und strukturelle Anregungen werden unter Ausschluss der Öffentlichkeit erörtert und dienen ggf. als Ausgangspunkt für Veränderungen im Ablauf. Dabei können sowohl problematische Einzelfälle als auch allgemeine Entwicklungen reflektiert, notwendige Veränderungsprozesse angestoßen und Empfehlungen ausgesprochen werden. In den Foren werden die Fälle, die von den Abschiebungsmonitor*innen eingebracht werden, aufgearbeitet. Je nach Arbeitsweise der Foren werden die zuständigen Behörden auf Grundlage eines gemeinsamen Beschlusses um Stellungnahme gebeten.

Über die Arbeit der Foren wird die Öffentlichkeit in regelmäßigen Abständen informiert. Hierzu gehören die Veröffentlichung von Jahresberichten sowie regelmäßig stattfindende Pressekonferenzen.

2. Rechtsgrundlage in Deutschland

Die Beobachter*innen und die jeweiligen Foren arbeiten auf der Grundlage individueller Vereinbarungen der Träger mit den zuständigen Behörden der jeweiligen Bundesländer sowie der Bundespolizei. Da es bisher noch keine nationale Rechtsgrundlage in Deutschland gibt, in der die Zusammenarbeit gesetzlich geregelt ist, bieten die jeweiligen Vereinbarungen zum Abschiebungsmonitoring in Deutschland freiwillige Grundlagen für die Zusammenarbeit.

Artikel 8 Abs. 6 der Rückführungsrichtlinie wurde bislang in Deutschland nicht in nationales Recht umgesetzt. Als EU-Richtlinie entfaltet die Rückführungsrichtlinie zwar keine unmittelbare Wirkung, bei nicht fristgerechter Umsetzung muss nationales Recht aber richtlinienkonform angewandt werden. Das kirchliche Abschiebungsmonitoring als solches dient daher als Beitrag zu einer richtlinienkonformen Ausgestaltung der Überwachung von Rückführungen.

3. Finanzierung

Bisher erfolgt die Finanzierung der Stellen der Abschiebungsmonitor*innen sowohl aus öffentlichen als auch aus kirchlichen bzw. nichtstaatlichen Mitteln auf Grundlage entsprechender Verträge zwischen den beteiligten Organisationen.

4. Rolle und Aufgabe der unabhängigen Abschiebungsmonitor*innen

Die Rolle bzw. Aufgabe der unabhängigen Abschiebungsmonitor*innen besteht darin, die Einhaltung von Grund- und Menschenrechten sowie die Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu überwachen. Die Monitor*innen agieren in einem Feld, das von sich diametral gegenüberstehenden Interessen der Abzuschiebenden und der staatlichen Stellen geprägt wird.

Zudem sind sie Ansprechpartner*innen für und Vermittler*innen zwischen den Betroffenen und allen am Abschiebungsvollzug beteiligten Akteur*innen. Sie fördern die Kommunikation zwischen allen Beteiligten.

5. Umfang des Monitorings

Beobachtet werden Rückführungen auf dem Luftweg. Hierzu gehören sowohl Einzelmaßnahmen auf Linienflügen als auch Sammelmaßnahmen auf Charterflügen einschließlich der durch die EU-Grenzschutzagentur Frontex koordinierten und finanzierten Sammelabschiebungen in Herkunftsländer. Der Vollzug einer Rückführung beginnt mit der Abholung der Ausreisepflichtigen und endet mit der Übergabe im Zielland. Die Beobachtung erfolgt jedoch fast ausschließlich am Flughafen, so kann bspw. die Abholung in der Regel nicht beobachtet werden. Auch der Flug und die Übergabe im Zielland sind von der Beobachtung ausgeschlossen.

Die Beobachtung erfolgt stichprobenartig nach einer freien unabhängigen Auswahl durch die Abschiebungsmonitor*innen. Kriterien hierfür können z.B. kritische Zielstaaten, Familien, medizinische Indikationen, vorheriges Scheitern, medizinische- oder Sicherheitsbegleitung und vulnerable Personen(-gruppen) sein.

6. Ablauf des Monitorings

Grundlage der Durchführung einer wirkungsvollen unabhängigen Beobachtung ist der rechtzeitige Zugang zu allen relevanten Informationen mit u.a. anonymisierten Daten zur Uhrzeit der Maßnahme, Destination, Nationalität der Rückzuführenden, Alter, Geschlecht, und anderer Spezifika (ggf. Krankheiten, Begleitung, Sicherheitshinweise u.a.). Die

Beobachter*innen haben während des Vollzugs einer Maßnahme prinzipiell Zugang zu allen Räumlichkeiten am Flughafen, in denen sich betroffene Personen aufhalten.

Bei Einzelmaßnahmen beinhaltet eine Beobachtung folgende Arbeitsschritte ab der Zuführung: Jederzeit Gespräche und Kontaktaufnahme mit den Betroffenen, Gespräche mit Zuführkräften, Gespräche mit Bundespolizeibeamt*innen und ggf. Gespräche mit Personenbegleiter*innen Luft und/oder Begleitärzt*innen, Mitfahrt im Polizeifahrzeug auf das Vorfeld, Beobachtung der Verbringung ins Luftfahrzeug, Abwarten bis Abflug bzw. Beobachtung der Verbringung in den Polizeibereich nach Scheitern.

Die Anwesenheit bei medizinischen Inaugenscheinnahmen bzw. Untersuchungen sowie bei polizeilichen Durchsuchungen erfolgt unter der Voraussetzung des Vorliegens einer Einwilligung des*der Betroffenen und unter Berücksichtigung der allgemeinen Persönlichkeitsrechte.

Bei Sammelmaßnahmen beginnt die Beobachtung mit der Teilnahme am Briefing der Bundespolizei zur Vorbereitung der Abschiebung. Anschließend wird die Zuführung beobachtet, um Informationen über die angemeldeten Fälle und die Umstände der Zuführung zu sammeln. Danach wird die Übernahme der Betroffenen durch die Bundespolizei beobachtet sowie ggf. Durchsuchungen. Darauf folgt die Beobachtung der Wartesituation. Abschließend erfolgt die Beobachtung des Transports oder der Zuführung zum Luftfahrzeug und die Beobachtung der Einstiegssituation.

Alle Beobachtungen schließen die folgenden Möglichkeiten mit ein:

1. Stetige Rücksprache mit den beteiligten Akteur*innen (Betroffene, Zuführkräfte, Beamt*innen der Bundespolizei, Personenbegleiter*innen Luft, Begleitärzt*innen etc.) zu halten
2. Bei Bedarf Kontakt mit Anwalt*innen, Beratungsstellen o.ä.
3. Gesprächsführung mit Einzelpersonen/Familien während der Wartezeit (vor dem Boarding)
4. Ermöglichung von Telefonaten
5. Ggf. Vermittlung von Adressen und Kontakten im Zielstaat
6. Bei Bedarf Hinwirken auf behördliche Auszahlung von Handgeld

7. Dokumentation und Methodik

Es findet eine Dokumentation der Beobachtungen statt. Dabei wenden die Abschiebungsmonitor*innen sowohl quantitative als auch qualitative Methoden der datenschutzkonformen und anonymisierten Datenerhebung an. Die Dokumentation dient ausschließlich dem Zweck des Berichts an das jeweilige Forum. Auf dieser Grundlage werden die Fälle angemessen in den Foren präsentiert und die regelmäßigen Berichte der Foren gegenüber der Öffentlichkeit verfasst. Dazu werden Daten auch statistisch erfasst und ausgewertet.

8. Zusammenarbeit mit Behörden und NRO's

Grundsätzlich werden in den Foren unter Ausschluss der Öffentlichkeit problematische Fälle besprochen, strukturelle Defizite analysiert und Lösungsvorschläge erarbeitet. Zwischen allen beteiligten Stellen findet eine offene und regelmäßige Kommunikation statt. Beobachter*innen und Vertreter*innen der staatlichen sowie nichtstaatlichen Organisationen besprechen sich auch außerhalb des Forums regelmäßig, um eine wirkungsvolle und transparente Zusammenarbeit zu gewährleisten. Zuständige Landesbehörden, die nicht im Gesprächsforum vertreten sind, können in Einzelfällen durch das Forum aufgefordert werden,

zu den Sachverhaltsschilderungen Stellung zu nehmen.

Die Abschiebungsmonitor*innen nehmen regelmäßig referierend an Lehrgängen für Behördenmitarbeitende zum Thema Rückführung⁵ teil. Darüber hinaus findet anlassbezogen ein Austausch mit am Rückführungsvollzug beteiligten Institutionen statt.

Darüber hinaus finden Klausurtagungen der Abschiebungsmonitor*innen mit gemeinsamen Fortbildungen, Qualifizierung und Gewährleistung standortunabhängiger Prinzipien der unabhängigen Beobachtung statt.

Aktuelle Defizite und Empfehlungen

1. Die (Behörden-)Unabhängigkeit des Abschiebungsmonitorings wirkt deeskalierend und kann zu Konfliktlösungen beitragen. Das Konzept der unabhängigen Beobachtung ist nur durch eine kritische Distanz von Personen möglich, die selbst für Rückführungsprozesse weder verantwortlich waren noch sind und dadurch nicht in Rollenkonflikte kommen. Auch das „Return-Handbook“⁶ der Europäischen Kommission weist darauf hin, dass die Beobachtung von einer anderen als der die Abschiebung durchführenden Stelle ausgeführt werden sollte, und empfiehlt, einen anderen Geschäftsbereich als die die Abschiebung durchführende Stelle zu wählen.
2. Gemäß Art. 8 Abs. 6 der Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) müssen die Mitgliedstaaten ein wirksames System zur Überwachung von Rückführungen schaffen. Die Bundesregierung hat diese Richtlinie jedoch noch nicht in nationales Recht umgesetzt.
Am 17. Dezember 2020 hat das Europäische Parlament die Mitgliedstaaten in einer Entschließung zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie erneut angemahnt, die Rückführungsrichtlinie umzusetzen. Dabei betont das europäische Parlament die Schlüsselrolle einer unabhängigen Beobachtung der Rückführungen.⁷
Es sollte eine nationale Rechtsgrundlage geschaffen werden, mit der Art. 8 Abs. 6 Rückführungsrichtlinie direkt in deutsches Recht umgesetzt wird.
3. Um ein wirksames und unabhängiges Abschiebungsmonitoring zu gewährleisten, ist die Schaffung einheitlicher, verbindlicher Standards notwendig.
4. Eine flächendeckende Finanzierung des Abschiebungsmonitorings durch öffentliche Mittel sollte in diesem Zuge ebenfalls verankert werden.
5. Das Abschiebungsmonitoring sollte bundesweit auf alle Flughäfen ausgeweitet werden, an denen Abschiebungen stattfinden. Im Jahr 2021 fanden an insgesamt 13 Flughäfen in Deutschland regelmäßig Abschiebungen statt. Ein unabhängiges Abschiebungsmonitoring wurde 2021 lediglich an vier Standorten bzw. fünf Flughäfen durchgeführt. Das deutsche System des unabhängigen Abschiebungsmonitorings ist aus Sicht der Europäischen Grundrechteagentur FRA bislang nicht voll funktionsfähig i.S.d. Art. 8 Abs. 6 Rückführungsrichtlinie.⁸

⁵ Bspw. Verwendungslehrgänge für Personen-Begleiter*innen-Luft der Bundespolizei.

⁶ Return-Handbook, S. 51 https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/migr_eil_esqrs_it_an1.pdf.

⁷ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. Dezember 2020 zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie (2019/2208(INI)), P9_TA (2020)0362.

⁸ Für 2021: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-forced-return-monitoring-overview-2020-v1-1_en.pdf - Independent system to monitor forced returns in operation – “partially operational”. Sh. für 2018: https://staging.fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/forced_return_monitoring_overview_2018_en.pdf (S. 3: “In Germany, Slovakia and Sweden, the monitoring body appointed by law is an agency/entity belonging to the

6. Für ein wirksames Abschiebungsmonitoring sollten die Abschiebungsmonitor*innen die Abholung, den Transport zum Flughafen, den eigentlichen Rückführungsflug und die Ankunft im Zielstaat begleiten können. Auf europäischer Ebene sieht auch das „Return Handbook“ der Europäischen Kommission vor, dass Abschiebungsmonitoring alle Aktivitäten im Zuge der Rückführung einbeziehen sollte.⁹
Den Abschiebungsmonitor*innen muss zumindest das Betreten des Luftfahrzeugs auch ohne gültiges Flugticket ermöglicht werden. Gerade in der besonders sensiblen Situation, wenn die Rückzuführenden in das Flugzeug und ggf. unter Anwendung von Zwang auf den Sitz verbracht und evtl. fixiert werden, ist eine unabhängige Beobachtung essentiell.
7. Die Möglichkeit zur Weitergabe von Daten zwischen allen an der Abschiebung beteiligten öffentlichen Stellen und unabhängigen Abschiebungsmonitor*innen sollte gesetzlich geregelt werden. Dies schafft Rechtssicherheit für alle Beteiligten und ist für die Aufgabenerfüllung des Abschiebungsmonitorings unerlässlich.
8. Die Teilnahme der Abschiebungsmonitor*innen an allen Einsatzbesprechungen und Briefings der beteiligten Behörden unterstützt eine unabhängige Beobachtung der Einhaltung der humanitären Standards sowie der Grundrechte der Betroffenen während Vorbereitung und Vollzug von (Sammel-) Rückführungsmaßnahmen, beispielweise in Bezug auf Fesselung oder medizinische Versorgung.

Stand: 31. August 2022

branch of government responsible for returns. Thus, FRA considers that it is not sufficiently independent to qualify as 'effective' under Article 8 (6) of the Return Directive. In Germany, the effective forced return monitoring system, operated by NGOs at certain airports, covers only parts of the country").

⁹ Return-Handbook, S. 51 https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/migr_eil_esqrs_it_an1.pdf.