

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

Stellungnahme des Senats zu dem Ersuchen der Bürgerschaft vom 1./2. März 2000 (Drucksache 16/3930) – Darstellung der Abschiebungspraxis –

Inhalt

- | | |
|---|--|
| 1. Allgemeine rechtliche Vorgaben und politische Handlungsziele | 3.3 Durchführung von Sammelinterviews zur Identitäts- und Herkunftsfeststellung |
| 1.1 Rechtliche Grundlagen | 4. Die Abschiebungspraxis in Zahlen |
| 1.2 Politische Ziele aus der Koalitionsvereinbarung | 4.1 Überblick über die ausreisepflichtigen Personen |
| 1.3 Die „Politische Verständigung“ vom 9. Juli 1999 | 4.2 Überblick über die Abschiebungen |
| 2. Die „Politische Verständigung“ vom 9. Juli 1999 in der Praxis | 4.3 Sonderauswertung der vorbereiteten und vollzogenen Abschiebungen vollziehbar ausreisepflichtiger armenischer Staatsangehöriger |
| 2.1 Handlungsspielräume bei der Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen in den Fällen zielstaatenbezogener tatsächlicher Abschiebungshindernisse | 5. Aktuelle Problemlage bei der Vorbereitung und Durchführung von Abschiebungen |
| 2.2 Umgang mit ärztlichen Attesten | 5.1 Zunehmende Betroffenheit und Emotionalisierung |
| 2.3 Altfallregelung | 5.2 Gewaltbereitschaft |
| 2.4 Kurzfristige Eingaben | 6. Schlussfolgerungen |
| 2.5 Berücksichtigung von Familienzusammenhängen bei der Abschiebung | 7. Petitum |
| 2.6 Abschiebungshaft, frühzeitige behördliche Begleitung zum Flughafen am Tage der Abschiebung | Anlage 1 – Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, 2 BVR 260/98) vom 10. August 2000 zum Erfordernis der Staatlichkeit politischer Verfolgung gemäß Artikel 16 a Grundgesetz am Beispiel Afghanistans |
| 2.6.1 Abschiebungshaft | Anlage 2 – Übersicht Ländererlasse zur Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen |
| 2.6.2 Frühzeitige behördliche Begleitung zum Flughafen am Tage der Abschiebung | Anlage 3 – Aufgabenbeschreibung für die Ärztinnen beim Einwohner-Zentralamt |
| 3. Weitere Maßnahmen der Behörde für Inneres – Einwohner-Zentralamt – zur Sicherstellung des gesetzlichen Auftrags | Anlage 4 – Ausreisepflichtige Ausländer/-innen in Hamburg |
| 3.1 Neuorganisation des Abschnitts für Rückführungsangelegenheiten im Einwohner-Zentralamt | Anlage 5 – Übersicht Abschiebungen seit Januar 1998 |
| 3.2 Zusätzliche Stellen für den Abschnitt Rückführungsangelegenheiten gemäß einer Empfehlung des Rechnungshofes | |

In ihrer Sitzung am 1./2. März 2000 hat die Bürgerschaft zur Drucksache 16/3930 beschlossen:

„Der Senat wird aufgefordert, bis zum 5. April seine Abschiebep Praxis und deren Veränderungen im letzten halben Jahr darzustellen. Insbesondere ist dabei auf die Berücksichtigung und Umsetzung der politischen Vereinbarung der Koalitionspartner vom Sommer 1999 Bezug zu nehmen.“

Hierzu teilt der Senat mit:

1. Allgemeine rechtliche und politische Handlungsziele

Die Abschiebungspraxis in Hamburg basiert auf folgenden Rahmenbedingungen:

Ausländerpolitik und Ausländerrecht setzen sich aus gewährenden und repressiven Elementen zusammen. Beide Elemente gehören zusammen, um einerseits völker- und verfassungsrechtliche Vorgaben sowie sonstige humanitäre Ansprüche zu erfüllen, andererseits die erforderliche Zuwanderungssteuerung zu gewährleisten.

Die gewährenden Elemente ermöglichen in den letzten Jahren u. a.

- eine grundlegende Liberalisierung des Staatsangehörigkeits- und Einbürgerungsrechts;
- abgewogene Regelungen in der Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz;
- konkrete Hilfen für Bürgerkriegsflüchtlinge insbesondere aus Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo;
- zwei Bleiberechtsregelungen für (abgelehnte) Asylbewerber mit langjährigem Aufenthalt (1996 und 1999);
- Verbesserungen des eigenständigen Aufenthaltsrechts von Ehegatten (insbesondere Frauen);
- eigenständige Aufenthaltsrechte für Partner bi-nationaler gleichgeschlechtlicher Lebensgemeinschaften;
- Regelungen zur Ermöglichung eines weiteren Aufenthalts ausländischer Opfer von Menschenhandel und (Zwangs-)Prostitution, die als Zeuginnen in Betracht kommen.

Der Anspruch, Zuwanderung zu steuern, setzt wiederum die Durchsetzung einer Wiederausreise voraus, wenn Aufenthaltsrechte nicht (mehr) bestehen und eine freiwillige Ausreise nicht erfolgt. Nur so wird auch der erforderliche gesellschaftliche Konsens zur Aufnahme von Schutzbedürftigen weitgehend herstellbar bleiben. Es muss klar sein, dass nach Fortfall einer vorübergehenden Schutzbedürftigkeit bzw. nach negativem Abschluss der für die Aufenthaltsgewährung vorgesehenen Verfahren grundsätzlich eine Aufenthaltsbeendigung ansteht. Dabei hat die freiwillige Ausreise Vorrang vor der Abschiebung. Diese muss jedoch als letztes Mittel aufrecht erhalten bleiben.

1.1 Rechtliche Grundlagen

Einleitend wird darauf hingewiesen, dass vollziehbare Ausreisepflicht in aller Regel am Ende eines Verfahrens steht, in denen die Betroffenen gegenüber dem Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, gegenüber der Ausländerbehörde und vor dem Verwaltungsgericht erfolglos die Anerkennung eines Bleiberechts geltend gemacht haben. Soweit die Betroffenen dieser Ausreisepflicht nicht nachkommen, kommt nur eine zwangsweise Durchsetzung im Wege der Abschiebung in Betracht. In diesem Rahmen sind geltend gemachte tatsächliche Abschiebungshindernisse wie z. B. Krankheiten von der Ausländerbehörde sorgfältig zu prüfen. Zudem ist die In-

anspruchnahme weiterer rechtlicher Möglichkeiten wie Asylfolgeanträge, gerichtliche Eilanträge sowie Eingaben an die Bürgerschaft zu beachten. Eine Abschiebung kann also erst dann durchgeführt werden, wenn neben der Ausreisepflicht auch die Möglichkeit der zwangsweisen Durchsetzung für den Betroffenen rechtlich geklärt ist.

Die Abschiebung ist bundesgesetzlich zwingend, d. h. ohne Ermessen für die Ausländerbehörde vorgeschrieben, wenn

- die Ausreisepflicht vollziehbar ist,
- die freiwillige Ausreise nicht erfolgt oder aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eine Überwachung der Ausreise erforderlich erscheint (§ 49 Absatz 1 Ausländergesetz – AuslG) und
- Abschiebungshindernisse nicht festgestellt werden.

Die Ausländerbehörde prüft die geltend gemachten tatsächlichen Abschiebungshindernisse. Über die Erteilung der hierauf gestützten Duldung der Ausreisepflichtigen entscheidet die Ausländerbehörde gemäß § 55 Absatz 2 AuslG. Danach ist eine Duldung zu erteilen, wenn die Abschiebung aus tatsächlichen Gründen unmöglich ist. Ob eine solche tatsächliche Unmöglichkeit vorliegt, richtet sich nach objektiven Maßstäben. Ein Ermessen der Behörde besteht insoweit nicht.

Für die Prüfung zielstaatenbezogener rechtlicher Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG besteht eine Zuständigkeit des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge im Rahmen des Asylverfahrens (vgl. §§ 24 Absatz 2, 31 Absatz 3 AsylVfG). Im Hinblick auf abgelehnte Asylbewerber ist die Ausländerbehörde an die Entscheidung des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge oder des Verwaltungsgerichts gesetzlich zwingend gebunden (§§ 4, 42 Asylverfahrensgesetz AsylVfG). Dies umfasst auch geltend gemachte Abschiebungshindernisse nach § 53 AuslG.

Befindet sich der Ausländer/die Ausländerin in Haft oder in sonstigem öffentlichen Gewahrsam, bedarf die Ausreise einer Überwachung. Das Gleiche gilt, wenn der Ausländer/die Ausländerin

- innerhalb der ihm/ihr gesetzten Ausreisepflicht nicht ausgereist ist;
- nach § 47 ausgewiesen worden ist;
- mittellos ist;
- keinen Pass besitzt;
- gegenüber der Ausländerbehörde zum Zwecke der Täuschung unrichtige Angaben gemacht oder die Angaben verweigert hat oder
- zu erkennen gegeben hat, dass er/sie seiner/ihrer Ausreisepflicht nicht nachkommen wird (§ 49 Absatz 2 AuslG).

1.2 Politische Ziele aus der Koalitionsvereinbarung

6.2.3 der Grundlagenvereinbarung über eine Koalition zwischen SPD – Landesorganisation Hamburg und Bündnis90/Die Grünen (GAL) – Landesverband Hamburg (Koalitionsvereinbarung) sieht vor: „Bei Fortfall der Schutzbedürftigkeit wird die Rückführung derjenigen Flüchtlinge, die nicht freiwillig zurückkehren, durchgesetzt. Dabei werden die Situation im Herkunftsland sowie berechnete individuelle Gründe für einen begrenzten vorübergehenden Verbleib berücksichtigt, um eine Rückkehr in Sicherheit und unter Wahrung der Menschenwürde zu gewährleisten. ... Der Aufenthalt von ausreise-

pflichtigen Ausländerinnen und Ausländern, deren Verfahren auf der Basis des geltenden Rechts vollziehbar abgeschlossen ist, wird konsequent und zügig beendet. Dies gilt insbesondere für abgelehnte Asylbewerberinnen und Asylbewerber ... Als letztes Mittel zur Durchsetzung einer Aufenthaltsbeendigung kann auch Abschiebungshaft in Frage kommen. ... Es sollen ... alle im Rahmen der geltenden Gesetze bestehenden Möglichkeiten genutzt werden, um Abschiebungshaft zu vermeiden.“

Auf den vollständigen Text der Koalitionsvereinbarung wird im übrigen Bezug genommen.

1.3 Die „Politische Verständigung“ vom 9. Juli 1999

Seit 1998 verstärkt auftretende Probleme bei der Rückführung Ausreisepflichtiger haben nach Gesprächen der Koalitionspartner zu folgender „Politischen Verständigung“ vom 9. Juli 1999 geführt:

„1. Bei zielstaatenbezogenen tatsächlichen Abschiebungshindernissen sollen Aufenthaltsbefugnisse erteilt werden. Die rechtlichen Handlungsspielräume sind zu prüfen. Dabei ist nach Möglichkeit die Praxis anderer Länder wie z. B. Niedersachsen in die Prüfung einzubeziehen.

2. Im Rahmen der von der Ausländerbehörde zu treffenden Entscheidungen über das Vorliegen eines Abschiebungshindernisses aufgrund eines ärztlichen Attestes ist begründeten Zweifeln nachzugehen. Begründete Zweifel können u. a. gegeben sein, wenn die Atteste pauschal und unsubstantiiert sind.

Für die Feststellung eines Abschiebungshindernisses aufgrund eines ärztlichen Attestes ist in Zweifelfällen die amtsärztliche Begutachtung maßgeblich. Die Amtsärztinnen und -ärzte können sich hierzu der Unterstützung durch niedergelassene Fachärzte ihrer Wahl bedienen.

Sollte sich die Behörde für Inneres zur Feststellung von Zweifeln eigenen ärztlichen Sachverständes bedienen, ersetzt dies nicht die Entscheidung eines Amtsarztes.

3. Die Bonner Koalitionspartner haben in ihrer Koalitionsvereinbarung vom 20.10.1998 folgende Regelung getroffen ‚Wir wollen gemeinsam mit den Ländern eine einmalige Altfallregelung erreichen.‘

Hamburg setzt sich dafür ein, daß diese Regelung bald zustande kommt.

Mit Blick auf eine mögliche Altfallregelung streben die Koalitionspartner eine humanitäre Einzelfalllösung in der Verwaltungspraxis an.

4. Die Praxis des Eingabenausschusses hat sich bewährt. In Fällen, in denen eine Eingabe erst unmittelbar vor einer Aufenthaltsbeendigung eingelegt wird, obwohl hierzu schon früher Gelegenheit bestanden hätte, sollte in Fällen, in denen über die Zulässigkeit der Abschiebung bereits rechtskräftig entschieden wurde (vgl. § 55 Absatz 4 AuslG) und/oder bereits frühere Eingaben als ‚nicht abhilfefähig‘ beschieden wurden, statt einer förmlichen Befassung des Eingabenausschusses in seiner Gesamtheit eine telefonische Kontaktaufnahme mit dem Vorsitzenden des Eingabenausschusses genügen. Dieser stellt sodann eben-

falls telefonisch Benehmen mit den Obleuten im Eingabenausschuß her.

5. Die Koalitionspartner sind sich einig, daß bei der Abschiebung dem Schutz von Ehe und Familie (Artikel 6 GG), insbesondere der Familieneinheit, grundsätzlich dadurch Rechnung zu tragen ist, daß die vollziehbar ausreisepflichtigen Familienangehörigen zusammen abgeschoben werden. Ausnahmen bedürfen einer Einzelfallprüfung.

6. Eine vorbereitete Abschiebung kann anstelle einer nach § 57 Absatz 2 Satz 2 AuslG in Betracht kommenden Zwei-Wochen-Abschiebehaft durch eine frühzeitige behördliche Begleitung zum Flughafen am Tage der Abschiebung gesichert werden. Die behördliche Begleitung kommt insbesondere in Betracht, wenn die Betroffenen bereits in der Vergangenheit Terminvereinbarungen nicht eingehalten haben oder ihre Identität systematisch verschleiert haben. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist zu beachten. Bei Familien ist eine besondere Sensibilität zu wahren. Darüber wird weiter verhandelt.

7. Die Koalitionspartner vereinbaren über die konkrete Arbeitsweise in der Ausländerbehörde weitere Gespräche zu führen.“

2. Die „Politische Verständigung“ vom 9. Juli 1999 in der Praxis

Der Wortlaut der einzelnen Punkte der „Politischen Verständigung“ vom 9. Juli 1999 ist den nachfolgenden sieben Gliederungspunkten jeweils in Kursivschrift vorangestellt.

2.1 Handlungsspielräume bei der Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen in den Fällen zielstaatenbezogener tatsächlicher Abschiebungshindernisse

„Bei zielstaatenbezogenen tatsächlichen Abschiebungshindernissen sollen Aufenthaltsbefugnisse erteilt werden. Die rechtlichen Handlungsspielräume sind zu prüfen. Dabei ist nach Möglichkeit die Praxis anderer Länder wie z. B. Niedersachsen in die Prüfung einzubeziehen.“

Für diejenigen Betroffenen, denen in einem förmlichen Verfahren ein Abschiebungshindernis nach § 53 AuslG und damit die Unzumutbarkeit der Rückkehr zugebilligt wird, besteht in Hamburg eine Regelung zur Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen, die im Ländervergleich insbesondere hinsichtlich der Zulassung von Ausnahmen vom gesetzlich vorgeschriebenen Grundsatz der Lebensunterhaltssicherung (vgl. § 7 Absatz 2 Nummer 2 AuslG) die weitreichendste ist.

Im Hinblick auf diejenigen, bei denen die Feststellung von Abschiebungshindernissen nach § 53 AuslG fehlt, hat die für das Ausländerrecht zuständige Behörde für Inneres die eingangs erwähnte Prüfung durchgeführt und – wegen der besonderen Sensibilität der Angelegenheit – von der Justizbehörde gegenprüfen lassen. Das Ergebnis ist in einer Zuschrift an das Einwohner-Zentralamt vom 2. August 1999 festgehalten. Danach ist die Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen trotz tatsächlicher Unmöglichkeit der Abschiebung rechtlich ausgeschlossen, wenn eine freiwillige Ausreise möglich ist. Für die zahlenmäßig bedeutsame Gruppe afghanischer Staatsangehöriger bestehen an dieser Möglichkeit nun keine Zweifel mehr, nachdem u. a. von dem pakistanischen Generalkonsulat in Hamburg die

Bereitschaft bestätigt wurde, Transitvisa zur Durchreise nach Afghanistan auszufertigen (siehe hierzu auch Antwort der Bundesregierung vom 13. September 2000 – Bundestagsdrucksache 14/4035 –).

Neben diesem rechtlichen Hindernis erscheint die Befugniserteilung allerdings auch der Sache nach unververtretbar, soweit es um Personen geht, die unter Umgehung des Asylverfahrens schlicht illegal nach Hamburg zuwandern. Mit einer – auf Hamburg begrenzten – Privilegierung in Form der Befugniserteilung würde keinerlei Veranlassung mehr bestehen, die Einreisebestimmungen und die Regularien des Asylverfahrens zu beachten. Es würden darüber hinaus konkrete zusätzliche Anreize geschaffen, unter Missachtung dieser Regularien gezielt nach Hamburg zuzuwandern, ohne dass die Möglichkeit einer Verteilung oder gar Aufenthaltsbeendigung besteht. Hamburg hat wegen der enormen illegalen Zuwanderung außerhalb des Asylverfahrens (1999: 4721 Personen gegenüber 2001 Asylantragstellern) insbesondere von afghanischen (1999: 2227) und jugoslawischen (1999: 1765) Staatsangehörigen, für die weder eine rechtliche Möglichkeit einer quotengerechten Verteilung noch eine tatsächliche Möglichkeit der Abschiebung besteht, ein fundamentales Interesse an der Einhaltung des geregelten Asylverfahrens.

In Abgrenzung zur Duldung aufgrund der fehlenden tatsächlichen Möglichkeit der Abschiebung liegt die Durchführung von Asylverfahren auch im Interesse der Betroffenen, die Schutz vor zielstaatenbezogenen Gefahren suchen: Im Falle der Anerkennung des Schutzgesuchs und der Feststellung einer politischen Verfolgung im Sinne des Artikels 16a Absatz 1 Grundgesetz bzw. § 51 AuslG wird den Betroffenen ein umfassenderer und den Rechtsfolgen nach deutlich besserer Rechtsstatus eingeräumt. Mit dem Beschreiten des Asylverfahrens wird auch der Gefahr einer Verkürzung der möglichen Rechtsstellung schutzsuchender Ausländer durch eine falsche verfahrensrechtliche Weichenstellung vorgebeugt, da im Einzelnen vom Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge zu prüfen ist, ob geltend gemachte zielstaatsbezogene Gefahren als politische Verfolgung zu qualifizieren sind oder aber die Feststellung eines Abschiebungshindernisses nach § 53 AuslG begründen.

Im Hinblick auf Flüchtlinge aus Afghanistan oder vergleichbaren Staaten mit instabilen Herrschaftsstrukturen haben sich die Chancen der Anerkennung einer politischen Verfolgung aufgrund des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 10. August 2000 (2 BvR 260/98 und 1353/98, vgl. Anlage 1) weiter verbessert. Auch die Ausländerbeauftragte des Senats empfiehlt afghanischen Schutzsuchenden nachdrücklich, das Asylverfahren zu beschreiten.

Von der damit allerdings grundsätzlich verbundenen asylverfahrensrechtlichen Folge, möglicherweise einer Aufnahmeeinrichtung außerhalb Hamburgs zugewiesen zu werden, kann auch in Fällen, in denen der Aufenthalt zuvor bereits in Hamburg wegen tatsächlicher Abschiebungshindernisse geduldet wurde, nicht generell abgesehen werden. Die geltenden asylverfahrensrechtlichen Vorschriften lassen generelle landesspezifische Ausnahmen von der Verteilungsfolge – auch nach geduldeten Voraufenthalten – nicht zu. Im Übrigen würden solche landesspezifischen Ausnahmen von der Verteilungsfolge den Bestrebungen Hamburgs um mehr Verteilungsgerechtigkeit zuwider laufen.

Die weitere Prüfung der Praxis anderer Länder bei der Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen hat ergeben, dass diese nicht großzügiger ist. Eine Übersicht zu den in den übrigen Ländern bestehenden Regelungen ist als Anlage 2 beigefügt.

2.2 Umgang mit ärztlichen Attesten

„Im Rahmen der von der Ausländerbehörde zu treffenden Entscheidungen über das Vorliegen eines Abschiebungshindernisses aufgrund eines ärztlichen Attestes ist begründeten Zweifeln nachzugehen. Begründete Zweifel können u. a. gegeben sein, wenn die Atteste pauschal und unsubstantiiert sind.“

Für die Feststellung eines Abschiebungshindernisses aufgrund eines ärztlichen Attestes ist in Zweifelfällen die amtsärztliche Begutachtung maßgeblich. Die Amtsärztinnen und -ärzte können sich hierzu der Unterstützung durch niedergelassene Fachärzte ihrer Wahl bedienen.

Sollte sich die Behörde für Inneres zur Feststellung von Zweifeln eigenen ärztlichen Sachverstandes bedienen, ersetzt dies nicht die Entscheidung eines Arztes.“

Die Ausländerbehörde registrierte seit 1998 einen deutlichen Anstieg von Fällen, bei denen – häufig erstmalig unmittelbar vor einer vorbereiteten Abschiebung – Bescheinigungen insbesondere über psychische Erkrankungen eingereicht wurden, die einer Aufenthaltsbeendigung entgegenstünden, da sonst ein Suizid drohe. Auffällig war dabei, dass die Atteste vielfach von denselben Personen ausgestellt und inhaltlich weitgehend gleichförmig und nicht substantiiert genug waren, um auf dieser Basis Entscheidungen abzuleiten. Hieraus ergab sich bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Ausländerbehörde eine zunehmende Handlungsunsicherheit.

Nach einer im Juli 1999 durchgeführten Erhebung lagen dem Einwohner-Zentralamt ca. 700 Atteste über eine vorgetragene Reiseunfähigkeit vor. Unter Einbeziehung der engsten Familienangehörigen konnten aufgrund dieser Atteste bei insgesamt ca. 1460 ausreisepflichtigen Personen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht durchgeführt werden.

In der ausländerbehördlichen Praxis ist zu beobachten, dass unmittelbar vor bevorstehenden Abschiebungen für einzelne Familienmitglieder, insbesondere Kinder, eine vorübergehende Erkrankung bzw. Reiseunfähigkeit geltend gemacht wurde, was regelmäßig zu einer Stornierung der bereits vorbereiteten Abschiebung der gesamten Familie führte. Dies war zum Teil mit der weiteren Folgewirkung verbunden, dass die oft in monatelangen aufwendigen Verfahren erlangten Heimreisedokumente neu beschafft werden mussten, weil deren meist nur kurze Gültigkeitsdauer ablief.

Vor dem Hintergrund der großen Zahl ärztlicher Atteste hat sich die Ausländerbehörde dafür entschieden, ärztlichen Sachverstand beizuziehen, um die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ausländerbehörde bei den zu treffenden Entscheidungen zu beraten. Sie hat daher zum 1. November 1999 zwei Ärztinnen eingestellt, deren Aufgaben in der Anlage 3 dargestellt sind (vgl. auch Antworten des Senats auf die Schriftlichen Kleinen Anfragen – Drucksachen 16/3106 und 16/3899). Der Primat der amtsärztlichen Begutachtung wird auch weiterhin konsequent beachtet (vgl. auch Antworten des Senats auf die Schriftlichen Kleinen Anfragen – Drucksachen 16/2607 und 16/2743). Zur Vereinbarkeit mit den in der ärztlichen

Berufsordnung verankerten ethischen Grundsätzen siehe Antwort des Senats zu 11. der Schriftlichen Kleinen Anfrage – Drucksache 16/2614 –.

Bei Zweifeln an der Aussagekraft von ärztlichen Attesten bezüglich der Reise(un)fähigkeit (z. B. bei Unklarheit der Diagnose bzw. fehlender Erwähnung von Reisefähigkeit/Reiseunfähigkeit) schalten die Mitarbeiter/-innen der Ausländerbehörde die dort tätigen Ärztinnen ein.

Teilen diese die Zweifel, setzen sie sich mit den behandelnden Ärzten/-innen in Verbindung.

Führt diese Konsultation zu einer einvernehmlichen Einschätzung der Reise(un)fähigkeit, bedarf es keiner ergänzenden amtsärztlichen Begutachtung. Bei Einvernehmen über die Reisefähigkeit der Betroffenen werden die aufenthaltsbeendenden Maßnahmen fortgesetzt. Bei Einvernehmen über die Reiseunfähigkeit wird der Aufenthalt der Betroffenen weiter geduldet.

Verbleiben dagegen nach dieser Konsultation Zweifel bzw. Meinungsverschiedenheiten über die Reise(un)fähigkeit, wird durch die Behörde die dann maßgebliche amtsärztliche Begutachtung eingeholt.

Nach den inzwischen vorliegenden Erfahrungen kann festgestellt werden, dass sich die Beziehung ärztlichen Sachverständs durch die Einstellung der zwei Ärztinnen bei der Ausländerbehörde bewährt hat. Durch die Beratung bei der Bewertung privatärztlicher Atteste hat sich eine deutliche Verbesserung der Handlungssicherheit bei der Ausländerbehörde ergeben. Darüber hinaus wurde durch den medizinischen Sachverständs im Einwohner-Zentralamt eine vertrauensvollere Zusammenarbeit mit den behandelnden Ärztinnen und Ärzten wie auch mit den bezirklichen Gesundheitsämtern ermöglicht mit der Folge, dass Einzelfälle beschleunigt und in vielen Fällen auch konsensual geklärt werden konnten. Hinzuweisen ist darauf, dass die Tätigkeit der beiden Ärztinnen nicht nur zur Folge hatte, dass Abschiebungen ermöglicht wurden, sondern dass Abschiebungen auch zurückgestellt wurden (zum Stand 21. März 2000 in 14 Fällen).

Im Einzelnen hat der ärztliche Dienst des Einwohner-Zentralamtes bis zum 21. März 2000 81 Einzelfälle bearbeitet. Davon wurden 47 Fälle (58 %) abschließend medizinisch geklärt. Dies bedeutet, dass sich keine medizinischen Fragen mehr stellen, weil im Einzelfall

- Einvernehmen zwischen der niedergelassenen Ärztin/ dem niedergelassenen Arzt und dem ärztlichen Dienst hinsichtlich der Reise(un)fähigkeit ohne Einschaltung einer Amtsärztin bzw. eines Amtsarztes bestand,
- amtsärztliche Gutachten abweichend vom Attest der niedergelassenen Ärztin/ des niedergelassenen Arztes zu dem Ergebnis kamen, dass Reisefähigkeit besteht,
- amtsärztliche Gutachten das Attest der niedergelassenen Ärztin/ des niedergelassenen Arztes bestätigten.

Von den 47 Personen, bei denen eine abschließende medizinische Klärung vorliegt, sind acht abgeschoben worden, eine Person reiste freiwillig aus.

34 Fälle (42 %) wurden noch nicht abschließend medizinisch geklärt, weil

- die amtsärztlichen Untersuchungen noch nicht abgeschlossen sind,

- die Amtsärztin/ der Amtsarzt zu dem Ergebnis gekommen ist, dass für einen befristeten Zeitraum keine Reisefähigkeit besteht und eventuell zu einem späteren Zeitpunkt eine weitere Untersuchung notwendig wird,
- die betroffenen Personen nicht zur amtsärztlichen Untersuchung erschienen sind.

Eine Ausreise ist in keinem dieser 34 Fälle zu verzeichnen.

Abschiebungen traumatisierter bosnischer Bürgerkriegsflüchtlinge hat es in Hamburg nicht gegeben. Solange konkrete Schutzbedürfnisse etwa wegen unzureichender Behandlungsmöglichkeiten im Herkunftsstaat fortbestehen, wird dem durch großzügige Duldungszeiträume Rechnung getragen.

Auf den Umgang mit traumatisierten Flüchtlingen ist auch in einer Entschließung des Deutschen Bundestages vom 6. Juli 2000 (Bundestagsdrucksache 14/3729) hingewiesen worden. Die Innenminister und -senatoren von Bund und Ländern haben vereinbart, bei der nächsten Innenministerkonferenz im Herbst dieses Jahres über gruppenbezogene Regelungen zur Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen gemäß § 32 des Ausländergesetzes an traumatisierte bosnische Flüchtlinge zu entscheiden. Dieses hat auch der Vorsitzende der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder in einem Schreiben vom 26. August 2000 an den Bundesminister des Innern und nachrichtlich an die Innenminister und -senatoren der Länder zum Ausdruck gebracht.

2.3 Altfallregelung

„Die Bonner Koalitionspartner haben in ihrer Koalitionsvereinbarung vom 20.10.1998 folgende Regelung getroffen: ‚Wir wollen gemeinsam mit den Ländern eine einmalige Altfallregelung erreichen.‘

Hamburg setzt sich dafür ein, daß diese Regelung bald zustande kommt.

Mit Blick auf eine mögliche Altfallregelung streben die Koalitionspartner eine humanitäre Einzelfalllösung in der Verwaltungspraxis an.“

Auf maßgebliches Betreiben Hamburgs hat sich die Innenministerkonferenz am 19. November 1999 gemäß § 32 AuslG auf eine Bleiberechtsregelung verständigt. (Eine alternativ in Betracht gezogene gesetzliche Bleiberechtsregelung wäre an der dafür fehlenden Bundesratsmehrheit gescheitert). Der Beschluss der Innenministerkonferenz wurde mit der Weisung der Behörde für Inneres Nummer 3/99 vom 6. Dezember 1999 großzügig umgesetzt. Die Ausländerbehörde trägt in der Praxis den Schwierigkeiten der Betroffenen auf dem Arbeitsmarkt in besonderer Weise Rechnung.

Auch vor dem Zustandekommen des Beschlusses der Innenministerkonferenz ist es zu Abschiebungen von Personen, die von der späteren Bleiberechtsregelung begünstigt worden wären, nicht gekommen.

2.4 Kurzfristige Eingaben

„Die Praxis des Eingabenausschusses hat sich bewährt. In Fällen, in denen eine Eingabe erst unmittelbar vor einer Aufenthaltsbeendigung eingelegt wird, obwohl hierzu schon früher Gelegenheit bestanden hätte, sollte in Fällen, in denen über die Zulässigkeit der Abschiebung bereits rechtskräftig entschieden wurde (vgl. § 55 Absatz 4 AuslG) und/oder bereits frühere Eingaben als ‚nicht abhilfefähig‘ beschieden wurden, statt einer

förmlichen Befassung des Eingabenausschusses in seiner Gesamtheit eine telefonische Kontaktaufnahme mit dem Vorsitzenden des Eingabenausschusses genügen. Dieser stellt sodann ebenfalls telefonisch Benehmen mit den Obleuten im Eingabenausschuß her.“

1998 wurde im Eingabenausschuß über insgesamt 859 Eingaben entschieden (betroffen sind auch Eingaben, die vor 1998 eingelegt wurden). Davon waren 437, also 51 % ausländerrechtliche Eingaben (vgl. Drucksache 16/1976). 1999 wurde über insgesamt 850 Eingaben entschieden, davon 443 (52 %) in Ausländerangelegenheiten (Drucksache 16/3624).

Nach einer Statistik des Einwohner-Zentralamtes zu den Eingaben in Ausländerangelegenheiten ergibt sich hinsichtlich der Art der Erledigung folgendes Bild:

	betroffene Personen	davon ehem. Asylbew.	Eingabe nach neg. VG-Entscheidung	Eingabe nach Flugbuchung	Folgeeingabe	Eingabe wegen Heirat	Eingabe wegen Schule/Ausbildung
1998	734	220	262	121	110	37	102
%		30 %	36 %	16 %	15 %	5 %	14 %
1999	533	235	190	132	38	25	6
%		44 %	36 %	25 %	7 %	5 %	1 %
1-2/2000	68	18	12	16	13	3	2
%		26 %	18 %	24 %	19 %	4 %	3 %

Nach § 66 Absatz 4 Nummer 1 der Geschäftsordnung der Bürgerschaft sind Eingaben, deren Gegenstand bei einem Gericht anhängig ist oder gerichtlich abschließend entschieden wurde, „nicht abhilfefähig“. Bei der Abschiebung insbesondere abgelehnter Asylbewerber/-innen handelt es sich regelmäßig um Fälle, bei denen zuvor bereits rechtskräftig über die Zulässigkeit der Abschiebung entschieden wurde (§ 55 Absatz 4 AuslG). Dennoch werden diese Fälle in der Praxis in eine zwischen Senat und Bürgerschaft getroffene Absprache einbezogen, wonach bei Einreichung einer ausländerrechtlichen Eingabe die Verwaltung von einer vollzugshemmenden Wirkung der Petition ausgeht und der Eingabenausschuß dafür eine beschleunigte Bearbeitung durch mündlichen Vortrag durch den Leiter des Einwohnerzentralamtes oder den von ihm dafür bestellten Vertreter akzeptiert.

Die „Politische Verständigung“ vom 9. Juli 1999 enthält insoweit eine Präzisierung dieses sog. beschleunigten Verfahrens für den Fall einer Einreichung der Eingabe erst unmittelbar vor einer Aufenthaltsbeendigung.

Die Zahl der Fälle kurzfristig eingelegter Eingaben, in denen entsprechend der Absprache in der „Politischen Verständigung“ telefonisch das Benehmen mit den Obleuten des Eingabenausschusses hergestellt worden ist, wird erst seit Anfang 2000 statistisch erfasst. Für den Zeitraum Juli bis einschließlich Dezember 1999 sind der Behörde zwei Fälle konkret erinnerlich. Im Januar und Februar 2000 wurde in drei weiteren Fällen das telefonische Schnellverfahren durchgeführt. In drei dieser insgesamt fünf Fälle bis einschließlich Februar 2000 wurde zugunsten der Betroffenen die vorbereitete Abschiebung abgebrochen (davon wurde in einem Fall die Eingabe später als „nicht abhilfefähig“ beschieden, in den beiden übrigen Fällen ist

Jahr	„nicht abhilfefähig“	%	„erledigt“	%	„zur Berücksichtigung“	%
1998	307	83	47	13	16	4
1999	319	85	53	14	2	1
1-2/00	26	93	2	7	0	0

(Die Zahlen in der vorstehenden Übersicht betreffen die behandelten Eingaben aus dem jeweiligen Kalenderjahr/-monat, nicht auch die in dem jeweiligen Zeitraum behandelten Eingaben aus Vorjahren/-monaten; so aber die o. a. Erledigungsstatistik des Eingabenausschusses.)

Nach einer weiteren Statistik des Einwohnerzentralamtes ergibt sich – jeweils bezogen auf die Zahl der von den Eingaben betroffenen Personen – folgendes Bild (Mehrfachnennungen möglich):

die Entscheidung noch ausgesetzt), in zwei Fällen wurden die vorbereiteten Abschiebungen nach mehrheitlicher Zustimmung der Fraktions-/Gruppen-Obleute im Eingabenausschuß durchgeführt (davon wurde in beiden Fällen die Eingabe später als „nicht abhilfefähig“ beschieden). Im März 2000 wurde in zwei weiteren Fällen ebenfalls das Benehmen zur Durchführung einer Abschiebung hergestellt; davon scheiterte eine Abschiebung, weil die betroffene Person sich nicht am Flughafen einfand.

Darüber hinaus wurden seit Anfang 1999 in zwölf Fällen Abschiebungen durchgeführt, obwohl eine Eingabe eingereicht und noch nicht beschieden war:

- In drei Fällen gingen die Eingaben beim Eingabendienst erst nach der Abschiebung ein.
- In zwei Fällen haben die Petenten auf die aufschiebende Wirkung der Eingabe verzichtet.
- In drei Fällen – jeweils ein Fall im September und im November 1999 sowie im Februar 2000 – war die Eingabe erst zu einem solch späten Zeitpunkt eingegangen, dass ein Abbruch der Abschiebung organisatorisch nicht mehr möglich war.
- Ein Fall betraf eine Abschiebung von Straftätern in Amtshilfe.
- In einem Fall handelte es sich um die fünfte Folgeeingabe; nachdem alle vorangegangenen Eingaben als „nicht abhilfefähig“ beschieden worden waren, war beschlossen worden, dass weiteren Folgeeingaben keine aufschiebende Wirkung zukommen sollte.
- Für zwei weitere Fälle – jeweils ein Fall im April/Mai 1999 sowie im Februar 2000 – ist einzuräumen, dass die Abschiebung versehentlich durchgeführt wurde, ohne die vereinbarte Befassung des Eingabenausschusses

abzuwarten. Der Leiter des Einwohner-Zentralamtes hat nach dem zweiten Fall in einer schriftlichen Anweisung vom 21. Februar 2000 an die Abteilung Ausländerangelegenheiten noch einmal mit allem Nachdruck an die Beachtung der vollzugshemmenden Wirkung bürgerschaftlicher Eingaben erinnert. In einer weiteren schriftlichen Anweisung des Leiters der Abteilung Ausländerangelegenheiten ist vorgeschrieben, dass sich die Mitarbeiter/-innen des Rückführungsabschnitts am Tage einer vorbereiteten Abschiebung beim Eingabereferat des Einwohner-Zentralamtes zu vergewissern haben, ob eine (kurzfristig eingelegte) Eingabe vorliegt. Der Leiter des Einwohner-Zentralamtes hat sich vor dem Eingabenausschuss für den Verfahrensfehler entschuldigt. Trotz dieser Verfahrensprobleme ist darauf hinzuweisen, dass die materiell-rechtlichen Voraussetzungen für diese beiden Abschiebungen ungeachtet der damals noch ausstehenden Befassung des Eingabenausschusses gleichwohl erfüllt waren bzw. verwaltungsgerichtlich bestätigt wurden. In dem ersten dieser beiden Fälle wurde die Eingabe am 17. Mai 1999 – fünf Tage nach der Abschiebung – als „nicht abhilfefähig“ beschieden. In dem zweiten Fall wurde die weitere Beratung der Eingabe auf unbestimmte Zeit ausgesetzt. Das Einwohner-Zentralamt hat in diesem Fall die gesetzliche Wiedereinreisesperre nach § 8 Absatz 2 AuslG befristet und gegenüber der zuständigen deutschen Auslandsvertretung für die abgeschobene Person eine Vorabzustimmung zur Visumserteilung erklärt. Die Behörde hat damit den ihr möglichen Beitrag geleistet, der betroffenen Person die Wiedereinreise zu ermöglichen.

Wegen kurzfristiger Eingaben nicht zur Durchführung gelangt sind im Zeitraum Juni 1999 bis einschließlich Februar 2000 insgesamt 46 Abschiebungen. Dazu ist anzumerken, dass in einer Vielzahl von Fällen kurzfristig eingelegter Eingaben die Behörde von sich aus vorbereitete Abschiebungen abbricht, um zunächst von sich aus weitere Klärungen durchzuführen.

2.5 Berücksichtigung von Familienzusammenhängen bei der Abschiebung

„Die Koalitionspartner sind sich einig, daß bei der Abschiebung dem Schutz von Ehe und Familie (Artikel 6 GG), insbesondere der Familieneinheit, grundsätzlich dadurch Rechnung zu tragen ist, daß die vollziehbar ausreisepflichtigen Familienangehörigen zusammen abgeschoben werden. Ausnahmen bedürfen einer Einzelfallprüfung.“

Die grundrechtlich geschützte Maxime der Familieneinheit bei der Abschiebung wird nach wie vor beachtet; zusätzlich gelten die Regelungen im Entwurf der bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz (AuslG-VwV) in der Fassung, welcher der Bundesrat am 9. Juli 1999 mit den Stimmen Hamburgs zugestimmt hat. Dort heißt es zu 49.0.4: „Bei der Abschiebung ist dem Schutz von Ehe und Familie, insbesondere der Familieneinheit, grundsätzlich dadurch Rechnung zu tragen, daß die vollziehbar ausreisepflichtigen Familienmitglieder zusammen abgeschoben werden. Der Schutz von Ehe und Familie gebietet es nicht in jedem Fall, daß die Abschiebung eines Familienangehörigen nur deshalb nicht durchgeführt werden darf, weil die anderen Familienmitglieder nicht oder noch nicht ausreisepflichtig oder für die Ausländerbehörde nicht erreichbar sind. Bei Asylantragstellern ist § 43 Absatz 3 AsylVfG zu beachten. Bei sonstigen Ausländern ist die darin zum Ausdruck kommende Wertentscheidung angemessen zu berücksichtigen.“

Die Ausländerbehörde beachtet die Maxime der Familieneinheit als verbindliche Leitlinie. Darüber hinaus ist die Politische Verständigung auch administrativ abgesichert: Ausnahmen von dem Grundsatz der gemeinsamen Rückführung von Familienmitgliedern bedürfen in jedem Einzelfall der ausdrücklichen Zustimmung des Leiters des Einwohner-Zentralamtes oder seines Vertreters im Amt. Nach den oben zitierten Regelungen der AuslG-VwV zu 49.0.4 kommt eine Ausnahme vom Grundsatz der Wahrung der Familieneinheit in Fällen, in denen „die anderen Familienmitglieder... für die Ausländerbehörde nicht erreichbar sind“, ausdrücklich in Betracht. Dies gilt insbesondere dann, wenn zuvor bereits eingeräumte Gelegenheiten zu einer gemeinsamen Ausreise bewusst nicht genutzt wurden und eine Rückführung im Familienverbund durch gezielte Maßnahmen verhindert wurde.

Zwar führt die Ausländerbehörde keine Statistik über die jeweiligen Fallkonstellationen bei der Abschiebung von Familien. Eine Sondererhebung des Einwohner-Zentralamtes für die Monate Dezember 1999 bis Februar 2000 zur Zahl der getrennten Abschiebungen von Teilfamilien hat folgendes ergeben:

Abschiebungen von Familien:	Dez. 1999	Jan. 2000	Febr. 2000	Gesamtzahl
Vorbereitete Abschiebungen im Familienverbund	15	13	15	43
Vollzogene Abschiebungen im Familienverbund	5	8	3	16
Gescheiterte Abschiebungen im Familienverbund	10	5	12	27
Geplante getrennte Abschiebungen von Familienmitgliedern*	1	2	6	9
davon gescheiterte Abschiebungen	1	2	5	8
Nach gescheitertem Abschiebungsversuch im Familienverbund tatsächlich getrennt abgeschoben	0	0	1	1

* Hinweis: Eine getrennte Abschiebung von Familienmitgliedern wurde nur in Fällen geplant, in denen eine vorherige gemeinsame Rückführung im Familienverbund aus Gründen gescheitert war, die die Betroffenen selbst zu vertreten hatten. Zu vertreten haben die Betroffenen eine getrennte Abschiebung beispielsweise dann, wenn die Abschiebung im Familienverbund wegen der Nichtbefolgung einer ausdrücklichen behördlichen Meldeauflage nicht durchgeführt werden kann.

Danach ist festzustellen, dass die Ausländerbehörde sich im Rahmen der politischen Verständigung gehalten hat.

2.6 Abschiebungshaft, frühzeitige behördliche Begleitung zum Flughafen am Tage der Abschiebung

2.6.1 Abschiebungshaft

Abschiebungshaft wird im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben des § 57 AuslG nur vollzogen, soweit dies zur Sicherung zwingend vorgeschriebener aufenthaltsbeendender Maßnahmen unabweisbar erforderlich ist. Sie ist gemäß § 57 Absatz 2 Satz 1 AuslG zur Sicherung der Abschiebung richterlich anzuordnen, wenn

- der Ausländer auf Grund einer unerlaubten Einreise vollziehbar ausreisepflichtig ist,
- die Ausreisefrist abgelaufen ist und der Ausländer seinen Aufenthaltsort gewechselt hat, ohne der Ausländerbehörde eine Anschrift anzugeben, unter der er erreichbar ist,
- er aus von ihm zu vertretenden Gründen zu einem für die Abschiebung angekündigten Termin nicht an dem von der Ausländerbehörde angegebenen Ort angetroffen wurde,
- er sich in sonstiger Weise der Abschiebung entzogen hat oder
- der begründete Verdacht besteht, dass er sich der Abschiebung entziehen will.

Ihre Fortdauer über einen Zeitraum von drei oder gar sechs Monaten hinaus ist unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes an besonders strenge Voraussetzungen geknüpft. Dies gilt bereits für die Beantragung der Anordnung einer Fortdauer der Abschiebungshaft (vgl. Antwort des Senats zu 1. a) bis d) der Schriftlichen Kleinen Anfrage – Drucksache 16/3280 –).

Eine kurzfristige Sicherungshaft von bis zu zwei Wochen kann demgegenüber gemäß § 57 Absatz 2 Satz 2 AuslG unter vereinfachten Voraussetzungen verhängt werden, wenn die Ausreisefrist abgelaufen ist und feststeht, dass die Abschiebung durchgeführt werden kann. Nach der Rechtsprechung des Amtsgerichts und des Landgerichts Hamburg muss in den Fällen der Zwei-Wochen-Haft nach § 57 Absatz 2 Satz 2 AuslG ein Haftgrund lediglich „in abgeschwächter Form“ vorliegen. Für eine kurzfristige Inhaftierung genügen „Verdachtsmomente, die darauf hindeuten, dass der Betroffene sich der Abschiebung entziehen will“, z. B. die Täuschung über die Identität (Beschluss LG HH vom 21. August 1998, 310 T 123/98), die Begehung von Straftaten oder Verstöße gegen Auflagen und Weisungen (Beschluss AG HH vom 24. Mai 1996, 189 a XIV 13495).

Die Entwicklung der Zahl der in Abschiebungshaft befindlichen Personen seit der Beantwortung der Schriftlichen Kleinen Anfrage – Drucksache 16/2850 – sowie der Zahl der Fälle, bei denen eine Abschiebungshaft länger als drei Monate andauerte, seit der Beantwortung der Schriftlichen Kleinen Anfrage – Drucksache 16/3280 –, ist den nachfolgenden Übersichten zu entnehmen.

Belegung Abschiebungshaft

	Gesamt	davon Frauen	davon junge Gefangene ¹⁾
01.01.1999	79	11	6
01.02.1999	93	7	6
01.03.1999	82	4	7
01.04.1999	79	10	6
01.05.1999	91	4	10
01.06.1999	110	8	10
01.07.1999	85	7	4
01.08.1999	104	5	8
01.09.1999	91	4	9
01.10.1999	102	6	8
01.11.1999	99	7	8
01.12.1999	89	7	4
01.01.2000	83	6	4
01.02.2000	98	7	8

¹⁾ Jugendliche bis unter 18 Jahren im Jugendvollzug der Jugend- und Frauenanstalt Hahnöfersand

Die Anzahl der Fälle, in denen 1999 eine Abschiebungshaft länger als drei Monate andauerte, lässt sich der nachfolgenden Übersicht entnehmen. Die Erfassung erfolgte jeweils im Monat der Beendigung der Abschiebungshaft:

Monat	Anzahl der Fälle
Januar 1999	5
Februar 1999	5
März 1999	4
April 1999	5
Mai 1999	4
Juni 1999	2
Juli 1999	7
August 1999	8
September 1999	7
Oktober 1999	3
November 1999	9
Dezember 1999	4
Januar 2000	3
Februar 2000	2

Die durchschnittliche Abschiebungshaftdauer beläuft sich in Hamburg seit Jahren auf ca. 20 bis 30 Tage.

Zur Zahl der Abschiebungen aus Abschiebungshaft sowie aus Strafhaft gemäß § 456 a StPO siehe unten Übersicht zu 4.

Daten zur Anzahl der Fälle von Abschiebungshaft nach § 57 Absatz 2 Satz 2 AuslG werden statistisch nicht getrennt erfasst.

2.6.2

Frühzeitige behördliche Begleitung zum Flughafen am Tage der Abschiebung

„Eine vorbereitete Abschiebung kann anstelle einer nach § 57 Absatz 2 Satz 2 AuslG in Betracht kommenden Zwei-Wochen-Abschiebehaft durch eine frühzeitige behördliche Begleitung zum Flughafen am Tage der Abschiebung gesichert werden. Die behördliche Begleitung kommt insbesondere in Betracht, wenn die Betroffenen bereits in der Vergangenheit Terminvereinbarungen nicht eingehalten haben oder ihre Identität systematisch verschleiert haben. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist zu beachten. Bei Familien ist eine besondere Sensibilität zu wahren. Darüber wird weiter verhandelt.“

Es entspricht der Koalitionsvereinbarung zu 6.2.3, dass „alle im Rahmen der geltenden Gesetze bestehenden Möglichkeiten genutzt werden, um Abschiebehaft zu vermeiden.“ In Umsetzung der Politischen Verständigung vom 9. Juli 1999 begleitet deshalb die Ausländerbehörde Ausländer/-innen, bei denen gemäß § 57 Absatz 2 Satz 2 AuslG auch die Anordnung einer kurzfristigen Abschiebungshaft in Betracht käme, am Abschiebungstag frühzeitig zum Flughafen, um zugleich die Abschiebungshaft zu vermeiden und die Abschiebung zu sichern. Das geschieht in den Fällen, in denen von den betroffenen Ausländerinnen/Ausländerinnen Zusagen zum Erscheinen zur Abschiebung in der Vergangenheit nicht eingehalten wurden, aber auch in sonstigen Fällen, in denen Anhaltspunkte von vergleichbarem Gewicht darauf hinweisen, dass die Ausländer/-innen einer Auflage, sich am Flughafen zur Abschiebung zu melden, nicht nachkommen werden. Dies ist z. B. bei Personen der Fall,

- die systematisch ihre Identität verschleiern, um ihre Abschiebung hierdurch zu vereiteln oder zu verzögern,
- die bereits bei ähnlichem Anlass in der Vergangenheit „untergetaucht“ sind,
- die bereits mehrmalig den zugewiesenen Aufenthaltsort unerlaubt verlassen haben.

Die gesetzlichen Vorgaben, wonach zur Nachtzeit (vom 1. April bis 30. September von 21 bis 4 Uhr, vom 1. Oktober bis 31. März von 21 bis 6 Uhr) sowie an Sonn- und Feiertagen Vollstreckungsmaßnahmen grundsätzlich nicht durchgeführt werden dürfen, werden beachtet (vgl. § 10 Hamburgisches Verwaltungsvollstreckungsgesetz).

Frühzeitige behördliche Begleitungen zum Flughafen am Tage der Abschiebung bedürfen in jedem Einzelfall der ausdrücklichen Zustimmung des Leiters des Einwohner-Zentralamtes oder seines Vertreters im Amt.

Eine Sondererhebung des Einwohner-Zentralamtes für die Monate Dezember 1999 bis Februar 2000 zur Zahl der tatsächlich durchgeführten frühzeitigen behördlichen Begleitungen zum Flughafen am Tage der Abschiebung sowie zur Zahl der Begleitungen, die scheiterten, weil die Betroffenen trotz frühzeitigen Aufsuchens nicht in der Unterkunft anzutreffen waren, ergibt folgendes Bild:

Begleitungen zum Flughafen	Dez. 1999	Jan. 2000	Febr. 2000
Durchgeführte Begleitungen zum Flughafen (Abschiebung vollzogen)	3 Fälle (7 Pers.)	5 Fälle (8 Pers.)	4 Fälle (11 Pers.)
Begleitung zum Flughafen gescheitert, weil nicht in Unterkunft angetroffen	3 Fälle (7 Pers.)	2 Fälle (2 Pers.)	7 Fälle (10 Pers.)

Bei vorstehender Übersicht ist zu berücksichtigen, dass die Zahl der vorbereiteten Begleitungen zum Flughafen im jeweiligen Monat höher lag, weil derartige Begleitungen auch aus anderen Gründen gescheitert sind.

Die Hamburger Ausländerbehörde sieht seit Mitte dieses Jahres von einer kurzfristigen Ingewahrsamnahme einzelner Familienmitglieder am Vortage der Abschiebung ab. Gegen diese langjährige Praxis der Hamburger Ausländerbehörde (die auch der Praxis von Ausländerbehörden anderer Länder entspricht, so z. B. die gängige Praxis in Nordrhein-Westfalen, Bremen, Sachsen, in Einzelfällen auch in Schleswig-Holstein und Berlin) sind in jüngster Zeit über politische Bedenken hinaus juristische Zweifel geäußert worden. Hinzu kommt, dass nach aktuellen Erfahrungen der ausländerbehördlichen Praxis in Hamburg die kurzfristige Ingewahrsamnahme eines Familienmitgliedes – anders als in der Vergangenheit – die restliche Familie nicht mehr dazu veranlasst, den gesetzten Rückführungstermin wahrzunehmen. Vor diesem Hintergrund wird die Hamburger Ausländerbehörde stattdessen wie unter 2.6.2 geschildert verfahren.

3. Weitere Maßnahmen der Behörde für Inneres – Einwohner-Zentralamt – zur Sicherstellung des gesetzlichen Auftrags

3.1 Neuorganisation des Abschnitts für Rückführungsangelegenheiten im Einwohner-Zentralamt

Auswirkungen auf die Abschiebungspraxis hatte auch die seit Dezember 1998 wirksame Neuorganisation des Rück-

führungsabschnitts des Einwohner-Zentralamtes. Die Neuorganisation zeichnet sich insbesondere durch eine klare Aufgabenabgrenzung in Zusammenhang mit einer weitgehenden Länderspezialisierung im Bereich der Sachbearbeitung aus. Eine derartige Spezialisierung hatte sich aufgrund der Erfahrungen der Vergangenheit insbesondere im Hinblick auf die Beschaffung von Heimreisedokumenten als zweckmäßig angeboten. Dabei konnten Fortschritte insbesondere auch durch eine verbesserte Kooperation mit den auswärtigen Vertretungen einzelner Herkunftsstaaten erzielt werden (s. dazu auch 4.3).

Die Erfahrungen mit der Neuorganisation werden zur Zeit evaluiert.

3.2 Zusätzliche Stellen für den Abschnitt Rückführungsangelegenheiten gemäß einer Empfehlung des Rechnungshofes

Aufgrund einer Empfehlung des Rechnungshofes wurde am 9. März 1999 zwischen den an der Lenkungsgruppe zum Globalfonds Z 61 beteiligten Behörden ein Kontrakt geschlossen, auf dessen Basis dem Rückführungsabschnitt 16 zusätzliche Stellen zum Zwecke des Abbaus von erheblichen Rückständen bei der Durchsetzung der Ausreisepflicht und der Beschleunigung aufenthaltsbeendender Maßnahmen zugeteilt wurden. Die 16 Stellen konnten zum 1. April 1999 mit 14 Sachbearbeiter/-innen und zum 1. Juli 1999 mit einem Sachgebietsleiter und einer 1. Sachbearbeiterin besetzt werden. Nach einer dreiwöchigen theoretischen Grundschulung der Sachbearbeiter/-innen (es handelte sich dabei um 9 Nachwuchskräfte und 5 Mitarbeiter/-innen aus anderen Bereichen) wurden diese innerhalb eines Zeitraumes von etwa sechs Monaten am jeweiligen Arbeitsplatz eingearbeitet.

In dem Kontrakt sind Wirtschaftlichkeitsberechnungen mit Blick auf die Finanzierung der 16 Stellen enthalten. Diese stellen aber für die Mitarbeiter/-innen der Ausländerbehörde keine verbindliche Vorgabe für ihre Aufgabenwahrnehmung dar. Vielmehr wird – im Rahmen erweiterter Kapazitäten – jeder Einzelfall wie bisher in der rechtlich gebotenen Weise bearbeitet. Der Kontrakt liegt den Mitgliedern des Haushaltsausschusses im Wortlaut vor.

3.3 Durchführung von Sammelinterviews zur Identitäts- und Herkunftsfeststellung

Bei der erforderlichen Beschaffung von Heimreisedokumenten für die meist (vorgeblich) ausweislosen, vollziehbar ausreisepflichtigen Personen, die häufig ihre tatsächliche Identität und Herkunft verschleiern, konnten mit Sammelinterviews durch nach Hamburg eingeladene Vertreter/-innen auswärtiger Staaten Fortschritte erzielt werden. Der Senat hat hierzu bereits in seinen Antworten auf die Große Anfrage – Drucksache 16/3902 – sowie auf die Schriftlichen Kleinen Anfragen – Drucksachen 16/2927 und 16/3298 – umfassend Stellung genommen. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es sich bei diesen Sammelinterviews um notwendige Maßnahmen handelt, um die tatsächliche Identität und Herkunft ausweisloser vollziehbar ausreisepflichtiger Personen zu klären und diesen zu neuen Identitätsnachweisen zu verhelfen.

Das Verwaltungsgericht Hamburg hat in einem Verfahren zur Erlangung einstweiligen Rechtsschutzes ausdrücklich bestätigt, die im Zusammenhang mit einem solchen Sammelinterview getroffenen Maßnahmen seien rechtmäßig und verletzen den Antragsteller nicht in seinen Rechten. Zu Recht stütze die Behörde ihre Maßnahmen auf § 70 Absatz 4 AuslG, wonach das persönliche Erscheinen eines Ausländers bei der zuständigen Behörde oder den Vertretungen des Staates, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt,

angeordnet werden kann. Es sei nicht ersichtlich, weshalb der Antragsteller nicht auch in den Räumen der Behörde zwecks Klärung seiner Staatsangehörigkeit einem Mitarbeiter der diplomatischen Vertretung seines mutmaßlichen Herkunftsstaates gegenüber gestellt werden könne. Insbesondere seien auch keine Verstöße gegen das Wiener Übereinkommen über konsularische Beziehungen ersichtlich, wie sie in dem Antrag geltend gemacht wurden (Beschluss 16 VG 3395/99 vom 24. August 1999).

Die Durchführung der erforderlichen Interviews in Hamburg ist auch für die Betroffenen selbst weniger belastend als eine sonst erforderliche Vorführung bei den Botschaften der mutmaßlichen Herkunftsstaaten selbst.

Soweit möglich, wird den geladenen Personen die Möglichkeit eingeräumt, sich durch einen Rechtsbeistand oder eine andere Person begleiten zu lassen. Die Entscheidung über die Zulassung von Begleitpersonen wird allerdings von den Vertretern der für die Feststellung der Staatsangehörigkeit zuständigen auswärtigen Stellen getroffen, denen materiell die Verfahrenshoheit für die Interviews obliegt (vgl. Antwort des Senats zu I.2.1 und 12.1 der Großen Anfrage – Drucksache 16/3902). Unabhängig davon wird

sich die zuständige Behörde bei der Durchführung der Sammelinterviews konkret darum bemühen, dass geladenen Personen auf deren Wunsch hin die Möglichkeit eingeräumt wird, sich durch einen Rechtsbeistand oder eine andere Person begleiten zu lassen.

4. Die Abschiebungspraxis in Zahlen

Im Folgenden wird ein Überblick über die Abschiebungspraxis in Hamburg anhand der statistisch erfassten Daten gegeben:

4.1 Überblick über die ausreisepflichtigen Personen

Nach einer Erhebung des Einwohner-Zentralamtes zum Stand 31. Dezember 1999 sind in Hamburg insgesamt rd. 17 700 ausreisepflichtige Personen registriert. Eine tatsächliche Möglichkeit der Abschiebung besteht bei rd. 7350 Personen (vgl. im einzelnen Übersicht Anlage 4).

4.2 Überblick über die Abschiebungen

Die zahlenmäßige Entwicklung der Abschiebungspraxis seit 1998 ist den nachfolgenden Übersichten sowie der als Anlage 5 beigefügten Grafik zu entnehmen:

1998 bis Feb. 2000	vorbereitet	nicht vollzogen	vollzogen	davon aus Abschie- bungshaft	aus Strafhaft (§ 456 a StPO)	nicht aus Haft
Januar 1998	223	69	154	87	12	55
Februar 1998	236	51	185	100	13	72
März 1998	249	82	167	94	25	48
April 1998	209	58	151	86	19	46
Mai 1998	308	146	162	89	22	51
Juni 1998	184	51	133	68	24	41
Juli 1998	228	40	188	108	16	64
August 1998	214	53	161	90	18	53
September 1998	207	49	158	96	16	46
Oktober 1998	207	56	151	84	18	49
November 1998	179	55	124	67	24	33
Dezember 1998	200	44	156	90	27	39
Summe 1998	2644	754	1890	1059	234	597
Januar 1999	155	44	111	70	12	29
Februar 1999	146	23	123	70	18	35
März 1999	156	34	122	75	9	38
April 1999	127	6	121	65	13	43
Mai 1999	157	42	115	67	12	36
Juni 1999	186	52	134	79	13	42
Juli 1999	148	28	120	61	11	48
August 1999	178	33	145	68	14	63
September 1999	193	31	162	73	24	65
Oktober 1999	185	44	141	61	15	65
November 1999	210	50	160	70	23	67
Dezember 1999	201	51	150	69	23	58
Summe 1999	2042	438	1604	828	187	589
Januar 2000	186	30	156	55	12	89
Februar 2000	212	73	139	55	18	66

Besonders bemerkenswert ist die Zahl nicht vollzogener Abschiebungen im Verhältnis zur Zahl der Abschiebungen, die nicht aus Haft vollzogen wurden. Bereinigt um die Zahl der aus Haft vollzogenen Abschiebungen stehen im Zeitraum 1998 bis einschließlich Februar 2000 1346 vollzogene Abschiebungen 1295 nicht vollzogene Abschiebungen gegenüber. Das bedeutet: Fast jede zweite Abschiebung, die nicht aus Haft vollzogen wird, scheitert. Dabei ging der Anteil der gescheiterten an den vorbereiteten Abschiebungen (ohne Abschiebungen aus Haft) von 56 % im

Jahr 1998 auf 43 % im Folgejahr zurück. Die Zahl der aus Haft vorbereiteten, gescheiterten Abschiebungen belief sich im Zeitraum Januar 1999 bis Februar 2000 demgegenüber auf lediglich 4 %.

Für das Scheitern von Abschiebungen gibt es eine Reihe von Gründen wie z. B. das Nichterscheinen am Flughafen, Asyl(folge)anträge, Eingaben, Erkrankung oder verpasste Anschlussflüge. Eine statistische Erfassung der jeweiligen Gründe des Scheiterns von Abschiebungen erfolgt seit Juni 1999:

Monat	Gescheiterte Abschiebungen gesamt	davon Nichterscheinen zum Flughafen/Untertauchen	kurzfristig ärztl. Atteste	kurzfristige Eingabe	Abbruch wg. Gewalttätigkeit	Asylantragstellung	Sonstiges (verpasste Anschluss-VG-Beschluss, ...)
Juni 1999	52	16	18	5	0	3	10
Juli 1999	28	18	0	2	7	0	1
August 1999	33	19	5	3	5	1	0
September 1999	31	14	8	1	3	2	3
Oktober 1999	44	12	7	5	2	15	3
November 1999	50	39	2	6	0	3	0
Dezember 1999	51	38	1	5	4	0	3
Januar 2000	30	15	0	8	6	0	1
Februar 2000	73	48	7	11	4	2	1
Gesamt	392	219	48	46	31	26	22

4.3 Sonderauswertung der vorbereiteten und vollzogenen Abschiebungen vollziehbar ausreisepflichtiger armenischer Staatsangehöriger

Nachdem Probleme bei der Beschaffung von Heimreisedokumenten für armenische Staatsangehörige aufgrund einer verbesserten Zusammenarbeit mit der armenischen Auslandsvertretung verringert werden konnten, bildete die Aufenthaltsbeendigung vollziehbar ausreisepflichtiger armenischer Staatsangehöriger im vergangenen Jahr einen Arbeitsschwerpunkt des Rückführungsabschnitts des Einwohner-Zentralamtes. Mit 411 vollziehbar ausreisepflichtigen Personen bildete Armenien eines der Herkunftstaaten der im Rückführungsabschnitt des Einwohner-Zentralamtes zu bearbeitenden Fälle (vgl. Übersicht Anlage 4).

Eine Sonderauswertung der vorbereiteten und vollzogenen Abschiebungen vollziehbar ausreisepflichtiger armenischer Staatsangehöriger im Zeitraum September 1999 bis einschließlich Januar 2000 ergab folgendes Resultat:

Von insgesamt 90 vorbereiteten Abschiebungen konnten 25 vollzogen werden. In 30 Fällen sind die Betroffenen ohne Begründung der Aufforderung, sich am Flughafen einzufinden, nicht gefolgt, in 15 Fällen wurden kurzfristig Asyl(folge-)anträge, in 10 Fällen Eingaben gestellt und in den 10 verbleibenden Fällen Reiseunfähigkeitsatteste vorgelegt.

5. Aktuelle Problemlage bei der Vorbereitung und Durchführung von Abschiebungen

Bereinigt um die Zahl der Abschiebungen aus Haft ist für den Zeitraum 1998 bis einschließlich Februar 2000 festzustellen, dass ca. die Hälfte der abschließend vorbereiteten Abschiebungen tatsächlich nicht vollzogen wurde (vgl. tabellarische Übersicht zu 4.2). Hierfür war überwiegend

maßgeblich, dass sich die Betroffenen trotz gegenteiliger ausdrücklicher Zusagen nicht zum vereinbarten Termin am Flughafen einfanden.

Zur Veranschaulichung: Aufgrund der im August 1999 durchgeführten Sammelinterviews zur Herkunfts- und Identitätsfeststellung (vgl. 3.3) durch Vertreter der Botschaft von Cote d'Ivoire wurden bislang 10 Heimreisedokumente ausgestellt. Hiermit konnten bisher erst vier Abschiebungen durchgeführt werden, davon drei aus Haft. In den übrigen sechs Fällen entzogen sich die Betroffenen der Abschiebung durch „Untertauchen“.

Die Vorbereitung und Durchführung von Abschiebungen ist für die damit betrauten Stellen mit erheblichem zeitlichen, personellem und finanziellen Aufwand verbunden: Beginnend mit der Sachverhaltsaufklärung und -ermittlung einschließlich der verwaltungsverfahrensrechtlich vorgeschriebenen Anhörungen der Betroffenen sowie dem aufwendigen Verfahren der Identitätsfeststellung und Beschaffung von Heimreisedokumenten (insbesondere bei Personen aus afrikanischen Staaten) muss die konkrete Rückführung organisiert und vorbereitet werden. Dazu gehört die Buchung von geeigneten Flügen sowie gegebenenfalls die Visabeschaffung, die Bearbeitung von Übernahmeerklärungen und Durchbeförderungserlaubnissen einschließlich der Vorbereitung der erforderlichen Flugpapiere und der Abwicklung sämtlichen Schriftverkehrs mit Rechtsanwälten, ausländischen Vertretungen, deutschen Vertretungen im Ausland sowie den Grenzschutzbehörden. Des Weiteren sind individuelle Abschiebungshindernisse zu prüfen und im Einzelfall zusätzliche Sicherheitsfragen zu klären. Soweit ein freiwilliges Erscheinen der Betroffenen am Flughafen nicht gewährleistet ist (etwa weil bereits frühere Terminabsprachen nicht eingehalten wurden), ist deren Zuführung an den Bundesgrenzschutz, ggfs. auch zu anderen innerdeutschen Flughäfen einschließlich der erforderlichen Sicherheits-

begleitung, sicherzustellen. Dies umfasst die frühmorgendliche Begleitung der Personen von den Wohnunterkünften (vgl. hierzu 2.6.2), ggfs. auch von den Haftanstalten (vgl. 2.6.1), sowie die Gepäckbeschaffung. Darüber hinaus werden in Einzelfällen Begleitungen bis zu ausländischen Zielflughäfen durchgeführt.

Das Abbrechen vorbereiteter Abschiebungen etwa aufgrund kurzfristig eingereicherter Atteste, (Folge-)Eingaben oder Asyl(folge-)anträge, die durchaus bereits zu einem früheren Zeitpunkt hätten geltend gemacht werden können, steht im Zielkonflikt zu der Aussage der Koalitionsvereinbarung, den Aufenthalt von ausreisepflichtigen Ausländerinnen und Ausländern, deren Verfahren vollziehbar abgeschlossen ist, konsequent und zügig zu beenden. Andererseits darf es im Sinne der Koalitionsvereinbarung nicht zu einer Einschränkung der Möglichkeiten kommen, die Flüchtlinge haben, um berechnete individuelle Gründe für einen begrenzten vorübergehenden Verbleib geltend zu machen. In diesem Spannungsfeld bedarf es eines klaren Handlungsrahmens, wie er u.a. mit der „Politischen Verständigung“ vom 9. Juli 1999 bezweckt wird.

Ungeachtet dessen hat sich die Behörde bei weiteren Änderungen der Rahmenbedingungen auf diese Situationen einzustellen und Handlungsklarheit herzustellen. Dazu gehört auch künftig das Umgehen mit dem Umstand

- einer häufig fehlenden Bereitschaft, sich zu vereinbarten Rückführungsterminen freiwillig einzufinden;
- kurzfristiger Eingaben;
- gewalttätigen Widerstandes gegen aufenthaltsbeendende Maßnahmen;
- einer weiter gestiegenen Zahl von – häufig erstmalig unmittelbar vor einer Rückführung vorgelegten – Attesten insbesondere über psychische Erkrankungen.

Ergänzend ist auf folgende aktuelle Entwicklungen hinzuweisen:

5.1 Zunehmende Betroffenheit und Emotionalisierung

Jede Abschiebung ist eine aus der Sicht der betroffenen Person harte Maßnahme. Es ist daher nicht zu billigen, wenn öffentlich immer wieder pauschale Forderungen nach einer größeren Härte und Geschwindigkeit beim Vollzug von Abschiebungen erhoben werden. Sorge bereitet andererseits aber auch – bei allem Verständnis für die Betroffenheit ausreisepflichtiger Personen und ihrer Betreuer/-innen – eine öffentliche Emotionalisierung gegen den Vollzug von Abschiebungen, wenn diese mit einer einseitigen Sicht der Dinge verbunden ist.

So wurde öffentlich wiederholt – ohne weitere Versuche, den tatsächlichen Sachverhalt aufzuklären – der Vorwurf erhoben, die Behörde handele rechtswidrig oder missachte

politische Vorgaben und Vereinbarungen. Es wurde dabei mitunter nicht zur Kenntnis genommen, dass derartige Vorwürfe nachweislich unbegründet waren, z.B. die Rechtmäßigkeit des behördlichen Handelns zuvor gerichtlich bestätigt worden war.

Erschwerend kommt hinzu, dass es den Pressestellen von Innen- und Ausländerbehörde aus Datenschutzgründen nur ausnahmsweise gestattet ist, eine sich häufig auf Details beziehende wahrheitswidrige Berichterstattung zu korrigieren, wenn in diesem Zusammenhang bislang ungenannte personenbezogene Daten der Öffentlichkeit mitgeteilt werden. Eine Skandalisierung von Einzelfällen wird dadurch erleichtert.

5.2 Gewaltbereitschaft

Besorgniserregend ist die Gewaltbereitschaft im Zusammenhang mit Abschiebungen:

Zum einen setzten die Betroffenen selbst dem Vollzug aufenthaltsbeendender Maßnahmen Gewalt entgegen: Gewalttätiger Widerstand ist im Zeitraum Juli 1999 bis einschließlich Februar 2000 mit einem Anteil von 8% die vierthäufigste Ursache für das Scheitern vorbereiteter Abschiebungen (siehe oben Übersicht zu 4.2.).

Zum anderen zeigt sich Gewaltbereitschaft Dritter gegen Personen, die mit Abschiebungsmaßnahmen in Zusammenhang gebracht werden. Jüngste Beispiele sind

- der Anschlag vom 10. März 2000 auf das Haus und den Pkw einer Amtsärztin, die ihren dienstlichen Aufgaben nachgekommen war im Zusammenhang mit einer in der Öffentlichkeit Aufsehen erregenden Abschiebung (siehe hierzu Antwort des Senats auf die Schriftliche Kleine Anfrage – Drucksache 16/2614 –);
- der Anschlag vom 13. März 2000 auf den Bus einer Fluggesellschaft;
- der Anschlag vom 13. März 2000 auf das Haus des Vorstandsvorsitzenden dieser Fluggesellschaft.

Gewalt kann kein Mittel der Auseinandersetzung sein und ist nicht akzeptabel.

6. Schlussfolgerungen

Die Hamburger Abschiebungspraxis steht mit den rechtlichen Vorgaben, mit den politischen Zielen der Koalitionsvereinbarung sowie mit der „Politischen Verständigung“ der Koalitionspartner vom 9. Juli 1999 in Einklang. Dass es hierbei im Einzelfall Konflikte und Fehler bei allen Beteiligten geben kann, ist der zuständigen Behörde bewusst.

7. Petitum

Der Senat beantragt, die Bürgerschaft wolle Kenntnis nehmen.

**Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, 2 BVR 260/98)
vom 10. August 2000 zum Erfordernis der Staatlichkeit politischer Verfolgung
gemäß Artikel 16 a Grundgesetz am Beispiel Afghanistans**

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat mit dem o. a. Beschluss die mit den zugrunde liegenden Verfassungsbeschwerden angegriffenen Urteile des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) an das BVerwG zurückverwiesen, um „die Erscheinungsform der quasi-staatlichen Verfolgung . . . begrifflich zu präzisieren“. Dabei ist das BVerwG ausdrücklich „nicht gehindert, . . . die Sachen . . . zur weiteren Tatsachenaufklärung unter Berücksichtigung der zwischenzeitlichen Entwicklung in Afghanistan . . . an die Berufungsgerichte zurückzuverweisen“ (Absatz-Nummer 20 des anliegenden Beschlusses). Die bisherige Rechtsprechung des BVerwG sei wegen „einer zu eng gefassten Begrifflichkeit für die Erscheinungsform der quasi-staatlichen Verfolgung“ zu beanstanden (Absatz-Nummer 15). Das BVerwG messe „dem Erfordernis einer auch nach außen dauerhaft stabilisierten (regionalen) Herrschaftsmacht ein Gewicht bei, das ihm verfassungsrechtlich nicht zukommt“ (Absatz-Nummer 16).

Das BVerfG hat erneut betont, dass politische Verfolgung im Sinne von Artikel 16 a Absatz 1 Grundgesetz „von einem Träger überlegener, in der Regel hoheitlicher Macht ausgeht, der der Verletzte unterworfen ist; politische Verfolgung sei somit grundsätzlich staatliche Verfolgung“ (Absatz-Nummer 17). Ob in einer Bürgerkriegssituation von einer Bürgerkriegspartei politische Verfolgung ausgehen könne, beurteile sich maßgeblich danach, ob diese in einem „Kernterritorium“ ein Herrschaftsgefüge von gewisser Stabilität im Sinne einer „übergreifenden Friedensordnung“ errichtet habe (Absatz-Nummer 17). Eine anhaltende (äußere) militärische Bedrohung schließe das Bestehen eines staatsähnlichen Herrschaftsgefüges im Innern nicht zwingend aus (Absatz-Nummer 18).

Das BVerwG bzw. – nach weiterer Zurückverweisung – die Berufungsgerichte werden nun zu prüfen und entscheiden haben, ob sich in Afghanistan unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe des BVerfG insbesondere in den ca. 80–90 % Afghanistans, die bereits seit Jahren unter Kontrolle der Taleban stehen, eine „Quasi-Staatlichkeit“ herausgebildet hat. Mit dem o. a. Beschluss des BVerfG ist dies noch nicht entschieden. Ebenso wenig ist bislang über das Vorliegen einer asylrelevanten Verfolgung entschieden.

Fazit:

Das BVerfG hat mit dem o. a. Beschluss den Begriff der („Quasi-“)Staatlichkeit politischer Verfolgung in einem weiteren Sinne konkretisiert als die bisherige Rechtsprechung des BVerwG. Es hat nicht

- die nichtstaatliche Verfolgung (generell) als Asylgrund anerkannt bzw.
- afghanischen Flüchtlingen (generell) einen Asylanspruch zuerkannt.

Der o. a. Beschluss des BVerfG ist allerdings geeignet, afghanische Flüchtlinge zum Beschreiten des (geregelten) Asylverfahrens zu bewegen. Während nach bisheriger Rechtsprechung des BVerwG (und des OVG Hamburg) bei afghanischen Flüchtlingen im Rahmen eines Asylverfahrens grundsätzlich allenfalls die Feststellung rechtlicher Abschiebungshindernisse nach § 53 Absatz 6 AuslG in Betracht kam, ist nun wieder offen, ob nicht auch eine „quasi-staatliche“ Verfolgung gemäß Artikel 16 a Grundgesetz; § 51 AuslG bzw. eine drohende menschenrechtswidrige Behandlung im Sinne des rechtlichen Abschiebungshindernisses gemäß § 53 Absatz 4 AuslG vorliegt.

**Übersicht Ländererlasse zur Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen
nach § 30 Absatz 3 und/oder Absatz 4 AuslG, insbesondere bei afghanischen Staatsangehörigen**

Baden-Württemberg: Erlassregelungen zur Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen nach § 30 AuslG bestehen nur für somalische Staatsangehörige und Christen aus der Türkei. Mangelnde Lebensunterhaltssicherung durch eigene Erwerbstätigkeit steht der Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis entgegen.

Bayern: Die Regelung zur Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen betrifft afghanische Staatsangehörige, deren Asylanträge abgelehnt wurden, also nicht solche Personen, deren Aufenthalt außerhalb des Asylverfahrens wegen tatsächlicher Abschiebungshindernisse geduldet wird. Die Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen setzt voraus:

- Erfüllung der Passpflicht;
- zweijährigen Besitz einer Duldung;
- Nachweis über Sicherung des Lebensunterhalts, Krankenversicherungsschutz und ausreichenden Wohnraum;
- Rücknahme noch anhängiger Rechtsmittel.

Brandenburg: Eine Erlassregelung zur Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen nach § 30 Absatz 3 AuslG besteht lediglich für staatenlose Palästinenser aus dem Libanon. Danach steht die mangelnde Sicherung des Lebensunterhalts (§ 7 Absatz 2 Nummer 2 AuslG) der Erteilung der Aufenthaltsbefugnis grundsätzlich dann nicht entgegen, wenn der Ausländer

- erwerbsunfähig ist,
- wegen notwendiger Kinderbetreuung einer ausreichenden Berufstätigkeit nicht nachgehen kann oder
- sich nachweislich erfolglos um eine Arbeitsstelle bemüht hat.

Wenn der Ausländer sich mindestens 2 Jahre lang erfolglos um eine Arbeitsstelle bemüht hat und sonstige Gründe (§ 7 Absatz 2) der Erteilung nicht entgegenstehen, soll die Aufenthaltsbefugnis erteilt werden.

Bremen: Eine Regelung besteht nur für Fälle, in denen die Staatsangehörigkeit nicht geklärt werden kann. In diesen Fällen kommt die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis vor Ablauf von vier Jahren grundsätzlich nicht in Betracht.

Hamburg: Die Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis nach § 30 Absatz 3 und 4 AuslG ist in den Fällen der Feststellung von Abschiebungshindernissen nach § 53 AuslG möglich, wenn

- die Passpflicht erfüllt ist;
- keine zwingenden Versagungsgründe nach § 8 Absatz 2 AuslG (Sperrwirkung von Ausweisung und Abschiebung) vorliegen;
- der Lebensunterhalt gemäß § 7 Absatz 2 Nummer 2 AuslG ausreichend gesichert ist; dabei sind folgende Ausnahmen zwingend zu beachten:
 - Erwerbsunfähigkeit;
 - gesundheits- oder altersbedingte mangelnde Vermittelbarkeit auf dem Arbeitsmarkt;
 - notwendige Kinderbetreuung;
 - nachweisliches zweijähriges erfolgloses Bemühen um eine Arbeitsstelle;
 - Schüler/Auszubildende;
 - Geringverdiener (Tätigkeiten auf 630,- *DM* Basis).

Hessen: Es gilt der Grundsatz, dass die Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen nach § 30 Absatz 3 und 4 AuslG nur in Einzelfällen und nicht generell in Betracht kommt, wenn

- es sich um alleinstehende Frauen handelt oder
- die oder der Betroffene mit mindestens einem minderjährigen Kind in häuslicher Gemeinschaft lebt oder
- die oder der Betroffene behindert oder schwer erkrankt ist oder
- die oder der Betroffenen seit mindestens zwei Jahren geduldet ist (§ 30 Absatz 4 AuslG) oder
- das Bundesamt oder ein Verwaltungsgericht das Vorliegen eines Abschiebungshindernisses nach § 53 AuslG bejaht hat.

Die mangelnde Sicherung des Lebensunterhalts steht der Erteilung der Aufenthaltsbefugnis dann nicht entgegen, wenn die Betroffenen oder der Betroffenen

- erwerbsunfähig ist,
- wegen notwendiger Kinderbetreuung einer ausreichenden Erwerbstätigkeit nicht nachgehen kann,
- sich nachweislich erfolglos um eine Arbeitsstelle bemüht hat.

Solchen bislang geduldeten Betroffenen, die sich schon seit sechs Jahren ununterbrochen im Bundesgebiet aufhalten, kann durch die Erteilung von „Probeaufenthaltsbefugnissen“ ermöglicht werden, ein den Lebensunterhalt zumindest überwiegend sicherndes Beschäftigungsverhältnis einzugehen. Können die Ausländer daher konkrete Angebote für Beschäftigungsverhältnisse nachweisen, deren Zustandekommen bisher nur an kurzfristigen Duldungszeiträumen oder einer von der Arbeitsverwaltung verweigerten Arbeitserlaubnis gescheitert ist, soll eine auf sechs Monate befristete Aufenthaltsbefugnis gewährt werden. Innerhalb dieser Frist ist von den Ausländern die Sicherung des Lebensunterhalts durch legale Erwerbstätigkeit nachzuweisen.

Das Hessische Innenministerium hat ausdrücklich angekündigt, dass die entsprechenden Erlasse nach Inkrafttreten der Verwaltungsvorschrift zum Ausländergesetz (- mit dem in Kürze zu rechnen ist -) voraussichtlich aufgehoben werden.

Mecklenburg-Vorpommern: Der dortige Erlass zur Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen an abgelehnte Asylbewerber aus Afghanistan (also nicht an solche Personen, deren Aufenthalt außerhalb des Asylverfahrens wegen tatsächlicher Abschiebungshindernisse geduldet wird) ist seit dem Erlass zur Umsetzung der von der Innenministerkonferenz am 19. November 1999 beschlossenen Bleiberechtsregelung für (ehemalige) Asylbewerber/-innen mit langjährigem Aufenthalt für Neuanträge nicht mehr anzuwenden. Der mithin für Neuanträge bereits wieder aufgehobene Erlass setzte voraus:

- Erfüllung der Passpflicht;
- keine Ausweisungsgründe nach den §§ 46 Nummer 1 bis 4 und 47 AuslG, keine strafrechtlichen Verurteilungen zu mehr als 50 Tagessätzen;
- Lebensunterhaltssicherung durch legale Erwerbstätigkeit ohne zusätzliche Sozialleistungen; Ausnahmen sind zulässig in besonderen Härtefällen bei
 - Auszubildenden in einem anerkannten Lehrberuf;
 - Familien mit Kindern, die vorübergehend auf ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen sind;

- Alleinerziehenden mit kleinen Kindern, soweit ihnen nach § 18 Absatz 3 BSHG eine Arbeitsaufnahme nicht zumutbar ist;
- ärztlich bescheinigter Arbeitsunfähigkeit;
- Personen, die sich nachweislich über einen Zeitraum von zwei Jahren erfolglos um eine Arbeitsstelle bemüht haben;
- ausreichenden Krankenversicherungsschutz;
- ausreichenden Wohnraum;
- Erfüllung der Schulpflicht;
- Rücknahme anhängiger Rechtsmittel.

Mit der gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzung des § 30 Absatz 3 AuslG, dass der Abschiebung und der freiwilligen Ausreise Hindernisse entgegenstehen müssen, die der/die Betroffene nicht zu vertreten hat, setzte sich der Erlass nicht auseinander.

Niedersachsen: Eine Aufenthaltsbefugnis kann abgelehnten Asylbewerberinnen und Asylbewerbern aus Afghanistan erteilt werden, wenn sie

- seit mindestens zwei Jahren im Besitz einer Duldung sind,
- die Passpflicht erfüllen,
- die Sicherung des Lebensunterhaltes, Krankenversicherungsschutz und ausreichenden Wohnraum nachweisen und
- gegebenenfalls noch anhängige Rechtsmittel gegen die Ablehnung einer Aufenthaltsgenehmigung zurückgenommen haben.
- nicht zu mehr als 50 Tagessätzen strafrechtlich verurteilt wurden.

Das Niedersächsische Innenministerium erhebt in dem Erlass keine Bedenken, für die Anwendung des § 30 Absatz 3 und 4 AuslG eine kraft Gesetzes vollziehbare Ausreisepflicht als ausreichend anzusehen.

Nordrhein-Westfalen: Die Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen kommt in Betracht, wenn das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge oder ein Verwaltungsgericht das Vorliegen von Abschiebungshindernissen nach § 53 AuslG unanfechtbar festgestellt hat, mit einem Wegfall des Abschiebungshindernisses in absehbarer Zeit nicht gerechnet werden kann und keine gesetzlichen Versagungsgründe entgegenstehen.

Die mangelnde Sicherung des Lebensunterhaltes steht der Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis nicht entgegen, wenn der Ausländer

- erwerbsunfähig ist,
- wegen notwendiger Kinderbetreuung einer ausreichenden Erwerbstätigkeit nicht nachgehen kann oder
- sich nachweislich erfolglos um eine Arbeitsstelle bemüht hat.

Die Erteilung der Aufenthaltsbefugnis setzt grundsätzlich den Besitz eines gültigen Passes voraus.

Rheinland-Pfalz: Sofern das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge oder das Verwaltungsgericht bestandskräftig ein rechtliches Abschiebehindernis im Sinne des § 53 AuslG festgestellt hat und davon ausgegangen werden

kann, dass die Gründe nicht nur vorübergehender Natur sind, soll verstärkt von der Möglichkeit der Erteilung einer Aufenthaltsbefugnis Gebrauch gemacht werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen des § 30 Absatz 3 AuslG erfüllt sind und keine sonstigen gesetzlichen Versagungsgründe – namentlich keine Ausweisungsgründe nach § 45 Absatz 1 in Verbindung mit § 46 Nummer 1 bis 4 und § 47 AuslG – entgegenstehen. Von der Möglichkeit einer Aufenthaltsbefugnis ist in aller Regel dann Gebrauch zu machen, wenn der/die Betroffene eine konkrete Arbeitsplatzzusage vorweisen kann. Eine fehlende oder unzureichende Sicherung des Lebensunterhalts (§ 7 Absatz 2 Nummer 2 AuslG) steht der Erteilung der Aufenthaltsbefugnis in den genannten Fällen regelmäßig nicht entgegen.

Sachsen-Anhalt: Eine Aufenthaltsbefugnis nach § 30 Absatz 3 AuslG ist in der Regel zu erteilen, wenn die Ausländerbehörde, das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge oder ein Verwaltungsgericht das Vorliegen eines Abschiebungshindernisses nach § 53 AuslG feststellt und wenn zum Entscheidungszeitpunkt innerhalb der nächsten 6 Monate voraussichtlich nicht von einem Wegfall des Abschiebungshindernisses ausgegangen werden kann.

Die Erteilung der Aufenthaltsbefugnis setzt den Besitz eines gültigen Passes voraus (§ 4 Absatz 1 AuslG).

Die Aufenthaltsbefugnis ist auch dann zu erteilen, wenn der Lebensunterhalt nicht durch eigene Mittel gesichert ist, da die Feststellung eines Abschiebungshindernisses ein Abweichen von dem Regelversagungsgrund des § 7 Absatz 2 Nummer 2 AuslG rechtfertigt.

Thüringen: Erteilungsvoraussetzungen wie Bayern; ausdrückliche Ausschlussgründe:

- Straftaten mit Verurteilungen zu mehr als 50 Tagessätzen;
- Inanspruchnahme von Sozialhilfe oder Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz;
- Passmissbrauch;
- Möglichkeit der Einreise und des längerfristigen Aufenthalts in einen Drittstaat;
- Inanspruchnahme öffentlicher Gelder zur Finanzierung einer Ausbildung bei unbegleiteten Minderjährigen.

In **Berlin**, im **Saarland** und in **Schleswig-Holstein** gibt es keine diesbezüglichen Erlasse; aus **Sachsen** liegt eine Rückäußerung nicht vor.

Nach den Erfahrungen der ausländerbehördlichen Praxis stellt insbesondere der gesetzliche Regelversagungsgrund mangelnder Lebensunterhaltssicherung einschließlich ausreichenden Krankenversicherungsschutzes gemäß § 7 Absatz 2 Nummer 2 AuslG eine erhebliche Hürde dar, weil Asylbewerber/-innen und Duldungsinhaber/-innen nur eingeschränkter Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Nach einer Aktenzählung des Einwohner-Zentralamtes vom Januar 1999 wurde in 3390 (= 90,5 %) von insgesamt 3744 Fällen rechtlicher Abschiebungshindernisse gemäß § 53 AuslG eine Aufenthaltsbefugnis erteilt. Würden in diesen Fällen weniger weitreichende Ausnahmen vom Grundsatz der Lebensunterhaltssicherung zugelassen, könnten Aufenthaltsbefugnisse nur in einem erheblich reduzierten Umfang erteilt und verlängert werden.

Aufgabenbeschreibung für die Ärztinnen beim Einwohner-Zentralamt

(Auszug aus der Vorlage für die Deputation der Behörde für Inneres betr. die Einstellung von zwei Ärztinnen beim Einwohner-Zentralamt)

- Rücksprache mit niedergelassenen Ärzten, falls deren Atteste pauschal oder unsubstantiiert erscheinen; mit dieser Rücksprache soll die ggf. notwendige Konkretisierung der Atteste erreicht werden. Diese Konkretisierung kann gleichzeitig der Vorbereitung amtsärztlicher Untersuchungen dienen.
- Ärztliche Begleitung von Rückführungen, soweit diese vom Amtsarzt oder vom Verwaltungsgericht für notwendig gehalten werden bzw. sie diesen zugestimmt haben oder wenn sie

aufgrund der Feststellungen des behandelnden niedergelassenen Arztes oder des Krankenhausarztes erforderlich erscheinen. Soweit die ärztliche Begleitung von Rückführungen durch andere Ärzte erfolgt, ist diese zu koordinieren.

- Kontaktaufnahme zu den Vertrauensärzten deutscher Vertretungen im Ausland; Organisation und Koordination einer eventuellen ärztlichen Inempfangnahme, eventuell auch Klärung der Weiterbehandlungsmöglichkeiten im Heimatland.
- Im Einzelfall Durchführung einer Untersuchung hinsichtlich der Reisefähigkeit am Reisetag, soweit fachlich möglich und notwendig.

Ausreisepflichtige Ausländer/innen in Hamburg

Ausreisepflichtige Ausländer insgesamt (Stand: 31. Dezember 1999): 17 663

Staatsangehörige aus folgenden Staaten konnten zum Stand: 31. Dezember 1999 aufgrund genereller zielstaatenbezogener tatsächlicher Abschiebungshindernisse nicht abgeschoben werden:

Staat	Anzahl	Abschiebungshindernis
BR Jugoslawien (davon 870 Kosovaren)	4 549	Rückübernahmeabkommen ist suspendiert; (in den Kosovo sind Abschiebungen eingeschränkt möglich)
Afghanistan	4 142	Nur freiwillige Rückkehr möglich, aber keine begleiteten Abschiebungen
Sierra Leone	400	Nur freiwillige Rückkehr möglich, aber keine begleiteten Abschiebungen
Liberia	273	Nur freiwillige Rückkehr möglich, aber keine begleiteten Abschiebungen
Kongo Brazzaville	4	Nur freiwillige Rückkehr möglich, aber keine begleiteten Abschiebungen
Demokratische Republik Kongo	37	Nur freiwillige Rückkehr möglich, aber keine begleiteten Abschiebungen
Guinea-Bissau	42	Nur freiwillige Rückkehr möglich, aber keine begleiteten Abschiebungen
Somalia	26	Keine Flugverbindungen
Irak	0	Keine Flugverbindungen
Libysch-Arabische Dschamahirija (Tripolis)	9	Keine Flugverbindungen
Tadschikistan	16	Nur freiwillige Rückkehr möglich, aber keine begleiteten Abschiebungen
Duldungsinhaber nach allg. AuslG	816	
Insgesamt:	10 314	

Ausreisepflichtige Personen, bei denen keine generellen zielstaatsbezogenen tatsächlichen Abschiebungshindernisse vorliegen: 7 349

Davon Staatsangehörige aus Bosnien und Herzegowina 2 158

Im Abschnitt für Rückführungsangelegenheiten befanden sich zum Stand 31. Dezember 1999 von den 17 663 Akten 6813. Die Hauptherkunftsstaaten waren hierbei:

Herkunftsstaat	Personenzahl
Bosnien-Herzegowina	714
Ägypten	694
Türkei	457
Armenien	411
Sierra Leone	400
Ghana	283
Liberia	273
Elfenbeinküste	259
Guinea	228
Algerien	211