

# Bloß raus

Von Ron Steinke

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

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

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

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

Viele Botschaften sind jedoch vorsichtig, genau wie deutsche Auslandsvertretungen, die man ohne jedes Identifikationspapier aufsucht und um einen deutschen Ersatzpass bittet. Vorsichtig auch, da klar ist, dass die Ausländerbehörde ihnen afrikanische Flüchtlinge wahllos vorführt. Gesucht wird – in fünf Minuten - vor allem nach sprachlichen Eigenheiten. Manchmal verlangen Botschaften zudem genaues landeskundliches Wissen oder die Beibringung von Zeugen, um einen *sans papier* als Staatsangehörigen anzuerkennen. Genügt das Gesehene und Gehörte nicht, gehen selbst solche Betroffenen leer aus, die an dem Verfahren nach Kräften aktiv mitwirken. Niedrige „Erfolgsquoten“ von Botschaftsanhörungen<sup>1</sup> können daher niemanden überraschen.

Oder? Die Hamburger Ausländerbehörde gab sich trotzdem nicht geschlagen und bemühte sich intensiver um die afrikanischen Beamten, spendierte Hamburg-

---

<sup>1</sup> Ein Beispiel: Botschaftsanhörung mit Delegation aus Burkina Faso im Februar 2002. Vorgeladen wurden 436 Flüchtlinge, von denen 294 erschienen, aber nur 38 als Staatsangehörige Burkina Fasos identifiziert werden konnten.

Rundfahrten und Musicalbesuche<sup>2</sup> und bot zuletzt auch „Kopfprämien“ pro ausgestellttem Reisepapier an<sup>3</sup>. Auch dies führte jedoch nicht bei jeder Botschaft zum „Erfolg“.

### *Benin oder Burkina Faso – Hauptsache Afrika*

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

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

Für die Behörde war der Fall damit klar. Der Beweis für die beninische Herkunft des Asylsuchenden war erbracht. Er wurde am 11. Februar 2004 nach Benin abgeschoben.

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

Während einerseits der Mangel an sachlich hilfreicher Mitwirkung eines Flüchtlings an der Vorbereitung seiner eigenen Abschiebung mit Abschiebehafthet geahndet

---

<sup>2</sup> Frankfurter Rundschau v. 17. 3. 2000, S. 1: „Hamburg lädt hochrangige Abschiebehelfer zu Musicalbesuch ein“. Der Bericht handelt von der Delegation von Sierra Leone. Nach Auskunft des Senats wurde für drei gambische Vertreter, die im Februar 2000 Anhörungen durchführten, neben 279 DM pro Tag/Person „Tagegeld“ noch „insgesamt 2000 DM für ein Rahmenprogramm aufgewendet“. Bei einer Anhörung vor eigens angereisten Vertretern Guineas an drei Tagen im November 1999 wurden neben 200 DM pro Tag/Person „Missionsgebühren“ noch 2181,76 DM „für ein Rahmenprogramm aufgewendet“. Die Anreise der Beamten aus Guinea kostete 150 DM weniger. Siehe Drucksache 16/3902 vom 21. 3. 2000.

<sup>3</sup> Antwort des Senats auf Große Anfrage der Abg. Susanne Uhl u.a., Drucksache 16/3902: „Die Gebühren für die Ausstellung eines Passersatzpapieres betragen 50 DM.“

werden kann<sup>4</sup>, fehlen andererseits für die Arbeit der SachbearbeiterInnen jegliche Sorgfaltsmaßstäbe. Es ist offensichtlich, dass es nicht möglich ist, als Laie und nur aufgrund zufällig sichergestellter Gegenstände wie Handys oder Fotos mit hinreichender Sicherheit festzustellen, aus welchem Land Afrikas ein Mensch stammt, wenn sich schon verschiedene Botschaftsdelegationen aus Afrika hierzu nicht in der Lage sahen. Dennoch ist es in Hamburg Praxis, dass BeamtInnen die Herkunft eines Ausländers auch ohne konkrete Anhaltspunkte beurkunden und damit willkürlich im wahrsten Sinne handeln.

### *Der „Clou“ kommt aus Brüssel*

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

In der Umgehung dieses „Problems“ liegt das wahre Meisterstück der Sonderabteilung „Rückführung Afrika“. Hervorgezaubert aus der wahrlich untersten Schublade wurde ein sog. EU-Standardreisepapier. Das Papier war in Hamburg bisher völlig unbekannt. Offiziell dient es dem „Bemühen um wirksamere Durchführung von Rückführungsmaßnahmen“<sup>5</sup>. Das grüne Formular mit violetter Schrift und EU-Sternenbanner berechtigt den Träger zum *einmaligen* Grenzübertritt. Als Dokument ist es völlig neutral, mit offenen Feldern für „Staatsangehörigkeit“ und „Ausstellende Behörde“ und dennoch „Gültig für die einmalige Einreise nach .....“. Wer immer in Hamburg die Idee hatte, die Innenbehörde könnte damit Flüchtlingen eine Staatsangehörigkeit einfach selbst beurkunden und die Personen scheinbar „gültig“ auf eine „einmalige Einreise“ in afrikanische Staaten schicken, hat sich um das asylopolitische Ziel des Hamburger Senats sehr verdient gemacht haben.

Seit September 2003 macht die Ausländerbehörde aus dem EU-Standardreisepapier ihr ganz eigenes Passersatzpapier für afrikanische Staaten. Nicht mit, sondern anstatt des erforderlichen Einverständnisses des afrikanischen Staates werden so von deutschen BeamtInnen Einreisepapiere für z.B. Burundi ausgestellt. Lehnte die Botschaft dieses Staates zuvor die Ausstellung von Einreisedokumenten für einen Betroffenen mit der Begründung ab, dieser sei ganz offensichtlich kein Staatsangehöriger, so beurkundet die Ausländerbehörde diese angebliche Nationalität nun einfach selber. An Stelle des Kürzels 998 finden auf diese Weise konstruierte Staatsangehörigkeiten Eingang in offizielle Dokumente der Flüchtlinge. Abschiebungen werden möglich, auch wenn kein Staat sich zuständig erklärt oder der Einreise des Betroffenen zugestimmt hat. Umgekehrt müsste man sich vorstellen, ein Land wie Sierra Leone würde unerwünschte Flüchtlinge mit selbst gemachten

---

<sup>4</sup> Zur Indizwirkung der sog. Identitätsverschleierung für den Haftgrund des § 57 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Ausländergesetz („Entziehungsgefahr“): OLG Düsseldorf InfAusIR 1995, 233/234; OLG Hamm NVwZ 1995, 826

<sup>5</sup> Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft 1996 Nr. C 274 S. 18

Reisepapieren, die die Flüchtlinge als vermeintliche Deutsche auswiesen, in die BRD abschieben. Problem gelöst?

### *Eine unzählbare Handvoll Einzelfälle*

Wie vielen abgelehnten Asylsuchenden das EU-Standardreisepapier in Hamburg inzwischen ausgestellt wurde, ist bislang unklar. Flüchtlingsrat und AnwältInnen gehen von mehreren Hundert Personen aus. Die Grün-Alternative Liste (GAL) stellte hierzu zweimal eine Senatsanfrage und erhielt die Antwort, statistische Erhebungen lägen nicht vor. Vollkommen unverständlich, wenn man weiß, dass die EU-Standardreisepapiere von der Bundesdruckerei mit einer laufenden Nummer versehen werden. Zwar spricht der Senat strikt von „Einzelfällen“, die Zahl der bisherigen „Einzelfälle“ auszurechnen ist ihm aber „mit vertretbarem Aufwand nicht leistbar“<sup>6</sup>.

Ein Beamter, der eine „rechtlich erhebliche Tatsache“ wissentlich falsch beurkundet, macht sich nach § 348 Strafgesetzbuch einer Falschbeurkundung im Amt schuldig. Der junge Afrikaner, dem das „pf“ im Handy zum vermeintlichen Beweis seiner Herkunft wurde, bekam als einer der ersten in Hamburg das Standardreisepapier ausgestellt. Diese Urkunde lautete auf die Staatsangehörigkeit von Benin. Damit ignorierte die Behörde die Tatsache, dass die Botschaft Benins zuvor bei einer Anhörung eine sog. „Negativ-Bescheinigung“ gegeben hatten, also definitiv ausgeschlossen hatten, dass es sich um einen Landsmann handelte.

„Freie Beweiswürdigung“? Die Behörde zeigt einen Grad an Willkür, der tief blicken lässt. Irrtümer und also Falschbeurkundungen sind bei dieser Praxis zahlreich zu vermuten. Ein *wissentliches* Falschbeurkunden mag nicht gegeben sein, Strafrichter lassen in vergleichbaren Fällen aber schon den sog. „bedingten Vorsatz“ ausreichen<sup>7</sup>. Danach genügt es, dass Hamburger BeamtInnen die nahe liegende Möglichkeit eines Irrtums kennen und beim Ausstellen des Standardreisepapiers sehenden Auges in Kauf nehmen.

Liegt die Behörde mit ihrer Methode der Herkunftsbestimmung daneben und beurkundet Nationalitäten falsch, sind die Betroffenen in ihren Grundrechten verletzt. Denn als Teil des vom Grundgesetz garantierten allgemeinen Persönlichkeitsrechtes erwächst jedem Menschen das „Recht der individuellen Selbstbestimmung in persönlichen Angelegenheiten“<sup>8</sup>. Kurz: jeder Mensch hat Anspruch auf die Achtung der ihn identifizierenden Daten durch den Staat. Dazu gehört auch die Nationalität. Was auf amtlichem Papier steht, kann in bestimmten Fällen dieses Grundrecht verletzen. Erst kürzlich, im Juni 2004, stellte das Verwaltungsgericht Freiburg klar, dass die von Hamburg praktizierte willkürliche Altersfestlegung für jugendliche Asylsuchende dieses Grundrecht verletzt und damit rechtlich unzulässig ist<sup>9</sup>. BeamtInnen, die Jugendlichen ihr Alter nicht glauben, haben demnach kein Recht, ein fiktives Geburtsdatum in amtliche Papiere einzutragen. Eine solche Praxis stellt laut dem Gericht eine schwerwiegende Missachtung der Identität der Person dar. Die Behörde wurde dazu verurteilt, wieder „Geburtsdatum: unbekannt“ einzutragen.

---

<sup>6</sup> Antworten des Senats auf schriftliche Kleine Anfragen der Abgeordneten Antje Möller. Drucksache 17/3965 – 6.1.2004 und Drucksache 17/4047 – 23.1.2004

<sup>7</sup> Tröndle/Fischer 52. Aufl. §352 Rn 9

<sup>8</sup> vgl. die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zur Angabe des Geburtsdatums in der Versicherungsnummer. B 8 KN 5/95R, Leitsatz in Neue Juristische Wochenschrift 1998, 2925

<sup>9</sup> VG Freiburg, 2 K 1111/03

Die Eintragung einer fingierten Nationalität in ein Passpapier durch die Behörde wiegt noch viel schwerer. Zum einen spielt die Herkunft einer Person normalerweise eine wesentlich wichtigere Rolle für deren Selbstbestimmung als das Geburtsdatum. Zum anderen besteht der Nachteil einer falschen Eintragung in das einzige offizielle Ausweispapier des „Abschüblings“ nicht nur überhaupt in der Ermöglichung einer womöglich rechtswidrigen Abschiebung, sondern zudem in der Abschiebung in das *falsche* Land. Dennoch leichtfertig die falsche Herkunft zu bestimmen, stellt eine krasse Missachtung der Identität und Individualität der betroffenen Person durch die Behörde dar. Damit werden die Grundrechte von Flüchtlingen schwerer noch als durch „gegriffene“ Geburtsdaten verletzt.

### *Sans papiers ohne Recht und Schutz*

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

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

Die politische Zielrichtung ist klar: es soll mehr abgeschoben, möglichst noch der „Rekord“ vom letzten Jahr gebrochen werden. Die Devise heißt: „Festung Europa“, nicht erst seitdem in Hamburg die CDU regiert. Dies zu einer Zeit, da die Zahl der Asylsuchenden auf dem niedrigsten Stand seit 1987 ist<sup>10</sup>. Neben der Devise selbst sind die Methoden hierzu – willkürliche Herkunftsbestimmungen und Abschiebungen ins Ungewisse – völlig inakzeptabel.

Auch wenn, was zur Rechtfertigung vorgebracht wird und sicherlich zutrifft, einige Asylsuchende vorsätzlich ihre Herkunft verschleiern, um eine Abschiebung zu umgehen, macht dies das Vorgehen der Behörde nicht ein Stück akzeptabler. Es bleibt dabei, dass in einem Rechtsstaat in jedem Einzelfall rechtmäßig entschieden

---

<sup>10</sup> So die offizielle Asylstatistik des Bundesinnenministeriums für 2003. Die Annerkennungsquote lag laut Bundesinnenministerium 2003 bei 1,7%. Wie der UNHCR berichtet, ist die Zahl der in Deutschland Asyl Suchenden im ersten Halbjahr 2004 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum erneut um 29% gesunken.

werden muss. Gegenüber der Staatsgewalt hat jeder Einzelne einen Anspruch auf eine Behandlung im Rahmen der Gesetze. Willkür und Rechtsbruch gehören nicht zum Arsenal eines Rechtsstaates, was immer auch seine (legitimen?) Ziele sind.

Ron Steinke 2004