

und die Verhinderung der Überstellung im Flugzeug. In diesem Kapitel wird mit dem Kirchenasyl eine weitere typische, derart gemischte Praxis dargestellt.

Operative und infrapolitische Kämpfe sind oft begleitet von oder konfrontiert mit anderen Formen von Kämpfen. Das antagonistische Gegenüber der Asylsuchenden bei ihren Kämpfen gegen Abschiebungen sind in der Regel das Personal bürokratisch verwalteter Staatsapparate, deren Konfliktverhalten in der Regel aus einer Mischung aus operativen und bürokratischen Praxen besteht, wobei das Personal der Ausländerbehörden eher zu bürokratischen und dasjenige der Polizeibehörden eher zu operativen Praxen tendieren. Proteste, Rechtshilfe und Unterstützung begleiten immer wieder infrapolitische Kämpfe, kontrollieren den Einsatz von Staatsgewalt und flankieren die operativen Kämpfe durch bürokratische oder hegemonieorientierte. Während ich im nächsten Unterkapitel näher auf die Auseinandersetzung zwischen den Asylsuchenden und den Behörden eingehen werde, wird es in dem darauf folgenden Kapitel zu operativen Kämpfen zwischen Mitgliedstaaten beziehungsweise zwischen Mitgliedstaaten und den europäischen Staatsapparaten gehen.

6.2.1 Infrapolitische Kämpfe und operatives Behördenhandeln

In den folgenden Unterkapiteln stelle ich die für infrapolitische Kämpfe zentralen Situationen während des Ablaufes eines Dublin-Verfahrens dar. Ich beginne mit der Rekonstruktion der Kämpfe um die Einreise in die EU und den Auseinandersetzungen um die Dokumentation des Reiseweges. Kann eine Person nicht einreisen, gibt es kein Verfahren. Gelingt Asylsuchenden eine Einreise ohne verwertbare Spuren über ihren Reiseweg zu hinterlassen, ist ein schneller Zugang zum eigentlichen Asylverfahren sehr wahrscheinlich. Daran anschließend schildere ich die Auseinandersetzungen um einen Fristablauf während eines laufenden Dublin-Verfahrens, die Abschiebehaft als Kontrollpraxis der Behörden und schließlich das Kirchenasyl. Den Abschluss bildet die Darstellung von Kämpfen während eines Überstellungsversuches selbst – während des Transportes, im Gewahrsam im Flughafen und im Flugzeug.

Dabei ist die Datenlage zu dieser Form von verdeckt geführten Kämpfen problematisch: Die vorhandenen statistischen Daten sind in der Regel durch Staatsapparate erhoben und deren begrenzte Einblicke in operative Kämpfe drückt sich auch in einer unvollständigen Datenlage aus. Trotzdem lässt sich anhand dieser Daten doch ein Eindruck von der ungefähren Dimension verschiedener Kämpfe und Praxen gewinnen. Mit Blick auf die ethischen Erwägungen zur Aufrechterhaltung der Verborgenheit infrapolitischer Praxen in dieser Arbeit (siehe Kapitel 4.2) habe ich bei infrapolitischen Kämpfen keine eigenen Daten zu verdeckten Praxen erhoben. Deshalb stelle ich in dem kommenden Unterkapitel infrapolitische Kämpfe vermittelt

durch öffentlich oder behördliche Dokumente und Interviewpassagen mit professionellen Akteur*innen dar.

6.2.1.1 Einreise

Jedes Dublin Verfahren beginnt mit einer Reise in einen Mitgliedstaat. Die Externalisierung europäischer Grenzpolitik macht diese Reise zumeist teuer, gefährlich, zeitintensiv, strapaziös und illegal. Reisende werden gezwungen, statt legal mit einer Fähre oder einem Flugzeug direkt in das Zielland zu reisen, Grenzen unerlaubt und am besten unentdeckt zu überqueren. Dabei sind sie mit einem komplexen Kontrollsystem aus nationalen und europäischen Grenzpolizeinheiten, einem System von Pass- und Ausweispapieren und der biometrischen Verknüpfung dieser Papiere mit menschlichen Körpern konfrontiert (vgl. Torpey 2000, S. 7).

Die EU hat ein Migrationsregime geschaffen, das Migrant*innen schon in den Transitstaaten außerhalb der EU in erwünschte und unerwünschte Migrant*innen aufteilt. Grundlage für diese Unterscheidung ist dabei in erster Linie, ob durch die Einreise der jeweiligen Person ein ökonomischer Nutzen zu erwarten ist (vgl. Georgi 2010, S. 65). Im Unterschied zu bestimmten Hochqualifizierten, Vermögenden und Fachpersonal in bestimmten Mangelberufen sollen unter anderem Asylsuchende an der Reise nach Europa gehindert werden. Diese Form der Grenzpolitik ist etwa so alt wie Dublin – das europäische Visa-Regime entstand in seiner heutigen Form Mitte der 1990er Jahre (vgl. Collinson 1996). Grenzkontrollen werden dabei nicht nur von staatlichem Personal durchgeführt. Auch Transportunternehmen wurden gesetzlich unter Androhung von empfindlichen Strafen zur Durchführung von Grenzkontrollen verpflichtet (vgl. Bloom und Risse 2014, S. 70). Deshalb sind viele Reisende gezwungen, auf ihrem Weg nach Europa auf gefährliche und ungeeignete Transportmittel wie kleine Boote zurückzugreifen oder Teilstrecken des Weges zu Fuß zurückzulegen. Um die Organisation dieser klandestinen Reisen hat sich ein eigener Dienstleistungsbereich gebildet, dessen Beschäftigte je nach Perspektive Fluchthelfer, Schleuser, Schlepper oder klandestine Transportunternehmer genannt werden.

Für Reisen von Asylsuchenden innerhalb des Raums der Mitgliedstaaten ist Dublin ein zentraler Teil des Kontrollsystems. Oft ist die erste Begegnung mit Dublin eine Polizeikontrolle und ein Fingerabdruckscanner. Gemäß der Eurodac Verordnung, einer Hilfsverordnung für die Dublin-Verordnung, ist jeder Mitgliedstaat verpflichtet, von allen Reisenden, die unerlaubt seine Außengrenzen überschreiten, die Fingerabdrücke zu nehmen und kombiniert mit anderen Daten an das Eurodac-Zentralsystem zu übermitteln. Die mit den Fingerabdrücken der Schutzsuchenden verknüpften Informationen werden in zukünftigen Dublin-Verfahren zum Beweismittel für die Rekonstruktion des Reiseweges. Dabei sind Fingerabdrücke nicht die einzigen Beweise oder Indizien, die die Behörden für die Rekonstruktion des Reiseweges heranziehen. Nachdem es in den Anfangsjahren des Dublin-Systems große Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten um hinrei-

chende Beweise und Indizien gab (siehe Kapitel 5.2), haben sich die Regierungen der Mitgliedstaaten in der Dublin III-Durchführungsverordnung auf eine Liste von tragfähigen Beweisen und Indizien geeinigt. Die für die Rekonstruktion des illegalen Grenzübertritts zu akzeptierenden Beweise sind in Verzeichnis A des Anhangs II der Durchführungsverordnung aufgeführt,⁴ die Indizien in Verzeichnis B.⁵ Die staatlichen Behörden sind verpflichtet, diese Beweise und Indizien über illegale Grenzübertritte, aber auch über den Reiseweg innerhalb der EU und die Aufenthaltszeiten in den einzelnen Mitgliedstaaten zu sammeln, weil all diese Faktoren Einfluss auf die Bestimmung des dann letztlich zuständigen Mitgliedstaates haben können. Asylsuchenden, die in einem Staat ihrer Wahl einen Asylantrag stellen wollen, muss die Einreise auf das Territorium der Mitgliedstaaten gelingen und sie sollten vermeiden, die genannten Indizien oder Beweise zu produzieren. Die sich hieraus ergebenden Kämpfe der Migrant*innen um die Einreise sind infrapolitische Kämpfe. Die Grenzübertritte finden in der Regel im Verborgenen statt. Zwar kommt es immer wieder zu öffentlichen, kollektiven Grenzübertritten wie dem March of Hope (siehe Kapitel 5.5). Diese sind aber eher die Ausnahme als die Regel und bauen ähnlich wie die Aufstände subalterner Bäuer*innen auf stillen Widerstandspraxen auf – bezugnehmend auf die Begriffe Scotts interpretiere ich diese demonstrativen Grenzübertritte als öffentliche Demonstrationen ansonsten verborgener Praxen (vgl. Scott 1990, S. 203).

Das Kräfteverhältnis bei den operativen Kämpfen um die Einreise ist für Asylsuchende günstiger als bei den hegemonieorientierten Auseinandersetzungen. Aus

-
- 4 »Illegale Einreise in das Hoheitsgebiet über eine Außengrenze (Artikel 13 Absatz 1). Beweise. Positives Ergebnis seitens Eurodac nach Vergleich der Fingerabdrücke des Antragstellers mit den gemäß Artikel 8 der »Eurodac-Verordnung« genommenen Abdrücken, Einreisestempel im falschen oder gefälschten Pass, Ausreisestempel eines an einen Mitgliedstaat angrenzenden Staates unter Berücksichtigung der Reiseroute des Antragstellers sowie des Datums des Grenzübertritts, Fahrausweis, mit dessen Hilfe die Einreise über die Außengrenze förmlich festgestellt werden kann, Einreisestempel oder entsprechender Vermerk im Reisedokument.« (Durchführungsverordnung (EU) Nr. 118/2014, Anhang II, Verzeichnis A)
 - 5 »Illegale Einreise in das Hoheitsgebiet über eine Außengrenze (Artikel 13 Absatz 1). Indizien. Ausführliche und nachprüfbare Erklärungen des Antragstellers, Berichte/Bestätigung der Angaben durch eine internationale Organisation, beispielsweise durch den UNHCR, Berichte/Bestätigung der Angaben durch einen anderen Mitgliedstaat oder ein Drittland, Berichte/Bestätigung der Angaben durch Familienangehörige, Mitreisende usw., Fingerabdrücke, außer wenn die Behörden die Fingerabdrücke beim Überschreiten der Außengrenzen genommen haben; in diesem Fall stellen sie Beweismittel im Sinne des Verzeichnisses A dar, Fahrausweise, Hotelrechnungen, Ausweise für den Zugang zu öffentlichen oder privaten Einrichtungen der Mitgliedstaaten, Terminkarten für Besuche beim Arzt, Zahnarzt usw., Daten, aus denen hervorgeht, dass der Antragsteller die Dienste eines Reisebüros in Anspruch genommen hat, sonstige Indizien gleicher Art.« (Durchführungsverordnung (EU) Nr. 118/2014, Anhang II, Verzeichnis B)

der Analyse der Geschichte Dublins ist bekannt, dass es erstens den Behörden der Mitgliedstaaten nie gelang, die Einreise von Asylsuchenden auf das Territorium der Mitgliedstaaten zu verhindern und zweitens Versuche der Rekonstruktion der Reisewege immer wieder scheitern (siehe unter anderem Kapitel 5.6.4). Diese infrapolitischen Kämpfe sind die Grundlage vieler Auseinandersetzungen, auch auf anderen Ebenen, die sich anschließen werden. Die Einreise ist die Voraussetzung des Asylanspruchs und die Beweislage beeinflusst schon vor dem Start des Dublin-Verfahrens die Chancen auf ein nationales Asylverfahren im Zielstaat.

Die bürokratischen Auseinandersetzungen sind das Thema eines eigenen Kapitels. Während der laufenden Verfahren gibt es neben den bürokratischen Auseinandersetzungen aber auch infrapolitische. Grundlage dieser Praxen ist die Möglichkeit, durch einen Ablauf von Fristen die Zuständigkeit eines Staates für ein Asylverfahren zu erzwingen.

6.2.1.2 Fristablauf, Untertauchen und Abschiebehaft

Bei Kämpfen gegen Abschiebung ist das größte Problem meist nicht die Verhinderung eines Abschiebeversuches, sondern die unsichere Perspektive auf Legalisierung des Aufenthalts. Gelingt es nach einer verhinderten Abschiebung nicht, den Aufenthalt zu legalisieren, können die Behörden einen Abschiebeversuch nach dem anderen durchführen, bis schließlich einer gelingt. In Dublin ist im Unterschied zu Abschiebungen in die Herkunftsländer durch die Überstellungsfrist eine solche Perspektive zumindest für den Übergang in das nationale Asylverfahren eingebaut. Die Überstellungsfrist regelt, dass innerhalb von sechs Monaten nach Übergang der Zuständigkeit auf den Zielstaat die Überstellung erfolgen muss, sonst wird der das Dublin-Verfahren führende Staat zuständig. Bei Flüchtigkeit verlängert sich diese Frist um weitere zwölf Monate, also auf maximal 18 Monate. Durch Eilanträge bei Verwaltungsgerichten kann die Überstellungsfrist neu zu laufen beginnen.

Asylsuchende, die ihrer Überstellung bis zum Abschluss des Asylverfahrens entgehen wollen, müssen also die Zeit bis zum Fristablauf überstehen. Die offensichtliche infrapolitische Verteidigungsstrategie gegen die Überstellung – das Untertauchen – wurde durch die Fristverlängerung im Gesetzestext von Dublin antizipiert und sanktioniert. Vor diesem Hintergrund ist nicht nur die Umsetzung der Überstellungen selbst umkämpft, sondern auch die Frage danach, welche Praxen der Betroffenen eine Verlängerung wegen »Flüchtigkeit« rechtfertigen.

Dabei ist die Frist von sechs Monaten nicht der tatsächlich mögliche Zeitraum für eine Überstellung. Dieser ist in der Regel deutlich kürzer. Die Überstellungsfrist beginnt im Dublin-Verfahren ab dem Übergang der Zuständigkeit auf den Zielstaat durch Zustimmung oder Zustimmungsfiktion zu laufen. Vom Übergang selbst bekommen die Betroffenen in der Regel nichts mit. Sie bemerken den Übergang erst, wenn das BAMF den Dublin Bescheid erstellt und per Einschreiben an sie oder ihre

Rechtsvertretung zustellt.⁶ Nach der Zustellung des Bescheides hat die asylsuchende Person eine Rechtsmittelfrist von einer Woche. Erst wenn diese ohne Eilantrag gegen die Umsetzung der Überstellung verstrichen ist, wird die Ausreisepflicht aus dem Dublin Bescheid vollziehbar und die Behörden können tatsächlich versuchen zu überstellen. Vor allem das Erstellen und die Zustellung des Bescheides durch das BAMF braucht oft Monate, in denen die Überstellungsfrist läuft, während derer aber nicht überstellt werden darf.

Nehmen wir beispielsweise an, nach dem Zuständigkeitsübergang würde die Erstellung des Bescheids im BAMF vier Wochen dauern und die Zustellung an die Betroffene weitere sieben Wochen. Nach der Zustellung gibt die laufende Rechtsmittelfrist noch eine weitere Woche Sicherheit vor der Überstellung. Dann blieben von den sechs Monaten Überstellungsfrist noch drei Monate übrig, in denen tatsächlich Überstellungsversuche unternommen werden könnten. Diese Konstellation ist in Dublin-Verfahren während meines Forschungszeitraums eher die Regel als die Ausnahme⁷ und kam auch während eines Interviews mit einem Hauptamtlichen des Hessischen Flüchtlingsrates zur Sprache:

»FR: Aber diese Zustellungen, [Des Dublin-Bescheides; DL] die passieren immer auch erst, weiß ich nicht, nach ein paar Monaten. [...] Also Zuständigkeit geht über und dann müssen, muss das erst mal irgendwer merken. Dann müssen sie einen Bescheid erstellen, der muss dann in das zentrale Brieferverschickungszentrum vom BAMF. Das BAMF hat sich so, also, ist nicht überall so, es gibt, mittlerweile kommen sie auch ins arbeiten. Aber also gerade jetzt im letzten Jahr habe ich auch gehört von anderen Bescheiden, also von Anerkennungsbescheiden, die den Leuten vier Monaten nach, also Bescheid hat ein Datum, Zustellung vier Monate später.« (Interview mit einem Mitarbeiter eines Flüchtlingsrats, 2017)

Wenn der Bescheid zugestellt wurde, die Rechtsmittelfrist abgelaufen ist und die Ausreisepflicht damit vollziehbar wurde, kann die Organisation der Überstellung durch die Ausländerbehörde in Kooperation mit dem BAMF beginnen. Den chronologischen Ablauf eines solchen Überstellungsprozesses schildern zwei mit der Umsetzung von Überstellungen beschäftigte Mitarbeiter*innen einer Ausländerbehörde in einem Interview:

»Abh2: Flug, Einbinden der Landespolizei, Flugbuchung, Ankündigung im Heimatland, [Abh1: Genau] [DL: Okay] oder eben Überstellungsstaat. Ankündigung

6 Unter Dublin II war es gängige Praxis, dass den Betroffenen der Dublin Bescheid erst während der laufenden Überstellung ausgehändigt wurde – was das Einlegen von wirksamen Rechtsmitteln gegen die entsprechende Überstellung unmöglich machte. Diese Praxis wurde mit Dublin III abgeschafft.

7 Für die organisatorischen Prozesse innerhalb des BAMF siehe Kapitel 5.5.1.

im Überstellungsstaat machen wiederum nicht wir selber, das müssen wir nur dem Bundesamt mitteilen. [...] Wir kriegen schon mitgeteilt, wie, was eine Mindestvorlaufzeit ist für die Behörden in einem anderen Mitgliedstaat. Das kriegen wir schon mitgeteilt vom Bundesamt, [Abh1: genau] dass man dran denken soll, nach dem Motto, 10 Tage, 14 Tage vorher möchten die gerne Bescheid wissen. Weil die ja auch was organisieren wollen. Und da müssen wir mit dem entsprechenden Vorlauf dann gucken, ja, da würde es klappen, da können wir einen Flug buchen. Dann buchen wir diesen Flug, teilen den dem Bundesamt mit und das Bundesamt...

Abh1: Spricht dann mit Italien...

Abh2: ...spricht das dann ab und bestätigt uns dann auch diese Flugdaten nochmal. Der Flug ist erstmal schon mal gebucht, ja? [DL: Okay, alles klar.] Und dann stellt das Bundesamt auch noch das Reisedokument aus. Weil auch bei solch einer Überstellung muss ein entsprechendes Reisedokument vorhanden sein, das ist ein Laissez-Passer, ein EU-Laissez-Passer.« (Interview mit zwei Sachbearbeiter*innen einer Ausländerbehörde, 2017)⁸

In manchen Konstellationen ist es dabei mit einer bloßen Information des Zielstaates nicht getan. Prominente Beispiele hierfür sind Italien, wo in einigen Fallkonstellationen individuelle Zusicherungen über Unterbringungsbedingungen vorausgesetzt sind und Ungarn, die eine Obergrenze für tägliche eingehende Überstellungen einführten und deshalb im Untersuchungszeitraum immer wieder nur an ausgewählten Tagen noch Kapazitäten für eingehende Überstellungen hatten.⁹ Die Verweigerung Italiens, entsprechende individuelle Zusicherungen auszustellen und

8 In dem Interview war den Mitarbeiter*innen der Ausländerbehörde sehr wichtig zu betonen, dass bei Abschiebungen in das Herkunftsland in der Regel den Betroffenen die Möglichkeit einer selbstständigen Ausreise gegeben wird. Die Mitarbeiter*innen der Ausländerbehörde sprachen von einer »freiwilligen Ausreise«. Diese Option gebe es aber bei Dublin Überstellungen in der Regel nicht – hier muss die Überstellung in der Regel »kontrolliert« erfolgen. Auch diese Regelung war nicht immer so. So schreibt die Kommission in ihrer Auswertung des Dubliner Übereinkommens, dass Asylsuchende bei selbstständigen Überstellungen immer wieder verschwinden: »Article 20 of decision 1/97 offers a choice between an escorted transfer and a transfer under the applicant's own initiative, and it would appear that in a significant proportion of cases where the transfer is unescorted, the applicant disappears from the system altogether.« (Europäische Kommission 2000)

Ein weiterer wichtiger Unterschied zu den Abschiebungen ins Herkunftsland ist, dass für diese in der Regel Identitätspapiere benötigt werden, weil sonst der Zielstaat die Abschiebung nicht akzeptiert. Bei Überstellungen ist das nicht nötig, hier reichen die erwähnten EU-Laissez-Passer aus, auch wenn die Identität der abzuschiebenden Person nicht geklärt ist.

9 »The EASO expert teams noticed that the proportion of accepted Dublin requests that are effectively transferred to Hungary is low (approximately 10 %) compared to the EU average of 25 %. According to OIN [Hungarian Office for Immigration and Nationality; DL], this is due mainly to the fact that many potential transferees abscond when notified of the transfer and also capacity issues in Hungary to take back transferees from other MS. If a transfer is made

die Verweigerung Ungarns zeitnahe Überstellungen anzunehmen, führten in vielen Fällen zu einem Ablauf der Überstellungsfristen, ohne dass je ein Überstellungsverfahren unternommen wurde (siehe Kapitel 6.2.2).

Lokal entschieden die Behörden sehr unterschiedlich darüber, ob Asylsuchenden überhaupt das Datum ihrer geplanten Überstellung mitgeteilt wurde. In Osnabrück ermöglichten Ankündigungen der Überstellungstermine durch die Behörden eine Zeit lang eine spektakuläre, solidarische Protestpraxis – die Überstellungsblockaden. Sophie Hinger, Maren Kirchhoff und Ricarda Wiese (2018) zeichnen die Vernetzung hunderter Personen in der *Osnabrück Alliance against Deportation* nach, die immer wieder Überstellungen durch Mobilisierungen per SMS-Kette und spontane Blockaden der anrückenden Polizist*innen vor den Unterkünften verhinderten.¹⁰ Das Wissen um eine kommende Überstellung war allerdings nicht nur die Grundlage für die aufsehererregenden Blockaden in Osnabrück, sondern ist sie auch für eine deutlich stillere Widerstandspraxis – die des *Nicht-Zuhause-Seins* der von der Überstellung Betroffenen. So schreibt die Kommission sowohl in der Evaluation des Dubliner Übereinkommens von 2001,

»The chief difficulty concerns the effective implementation of transfers: unless he is detained, an asylum seeker who is notified of a decision designating another Member State as responsible may easily evade the effect of the Convention by going into hiding.« (Europäische Kommission 2001, S. 17)

als auch in ihrer Evaluation zu Dublin II 2007:

»Die geringe Quote der überstellten Asylbewerber im Vergleich zu den akzeptierten Überstellungen beeinträchtigt die Effizienz des Systems ganz erheblich. Die Mitgliedstaaten begründen diesen Umstand unter anderem damit, dass Asylbewerber nach Erhalt eines Überstellungsbeschlusses häufig nicht mehr auffindbar sind.« (Europäische Kommission 2007a, S. 8)

Noch etwas konkreter als die Kommission führt ein Mitarbeiter einer Ausländerbehörde seine Wahrnehmung dieser Widerstandspraxis gegen Überstellungen aus:

by air, for example, currently only 12 persons per day can be dealt with at Budapest airport.« (EASO 2015, S. 6)

- 10 »The collective actions against deportations in Osnabrück can only be understood within the context of the change of government in Lower Saxony in 2013. The new government coalition of the Social Democrats and the Green Party introduced several changes concerning the accommodation of asylum seekers and deportation procedures. The new policies were presented as ›more humanitarian‹ [...]. Both the announcement of the deportations and the inner-city residency of designated deportees played a decisive role in the emergence and development of the anti-deportation protests in Osnabrück.« (Hinger et al. 2018, S. 170)

»ABH2: Und die [die Überstellung; DL] muss man nicht ankündigen, ganz klar. Weil man kann eigentlich davon ausgehen, wenn jemand partout nicht ausreisen will und man sagt, dann musst du abgeschoben werden, das weißt du doch, und dann sagt man ihm übermorgen früh um fünf Uhr mit zwei Koffern bitte bereit halten. Wenn einer nicht ausreisen will, wird er es machen? [...] Das reicht ja auch, wenn die einfach zu dem Zeitpunkt ganz gezielt spazieren gehen. Auch wenn es Nachts um drei ist gehen sie spazieren. Man kann es ihnen ja auch nicht verbieten.« (Interview mit zwei Sachbearbeiter*innen einer Ausländerbehörde, 2017)

In Reaktion darauf und vor dem Hintergrund des Sommers der Migration 2015 änderten erst die Behörden in Niedersachsen im September ihre dahingehende Praxis und informierten in der Regel nicht mehr über Überstellungstermine, dann wurde einen Monat später im Oktober per Bundesgesetz die Ankündigung der Überstellungen untersagt (Hinger et al. 2018, S. 170).

Mit diesem Gesetz wurde die psychische Belastung einer immerwährenden Bedrohung durch die jederzeit mögliche Überstellung von oft ohnehin schon traumatisierten Asylsuchenden in Kauf genommen. Diese Behördenpraxis erschwerte die Verhinderung der Überstellung durch gezielte Abwesenheit vom Wohnort, hatte aber für die Behörden unerwünschte Effekte auf die Verlängerung der Überstellungsfristen: Während es sich bei der Abwesenheit nach einer angekündigten Überstellung noch argumentieren ließ, dass dies als »Flüchtigsein« im Sinne der Dublin-Verordnung zu werten ist und damit eine Verlängerung der Überstellungsfrist auf 18 Monate rechtfertigt, ist die gleiche Argumentation ohne eine Ankündigung des Überstellungstermins weniger überzeugend. Entsprechend musste die Frage nach der Auslegung des Flüchtigseins im Kontext der Verlängerung der Überstellungsfrist oft vor Verwaltungsgerichten geklärt werden.

Die Abwesenheit der Asylsuchenden bei Überstellungsversuchen, aber auch Krankenhausaufenthalte, schwerwiegende medizinische Probleme oder bei Überstellungen von Familien die Abwesenheit minderjähriger Kinder, bringen immer wieder Überstellungsversuche direkt bei der Abholung zum Scheitern. Läuft dabei die Überstellungsfrist ab, wird der Staat, der das Dublin-Verfahren führt, zuständig und hat ein nationales Asylverfahren zu eröffnen. Gerade weil die auf einen Fristablauf zielenden Praxen in Dublin so weit verbreitet und erfolgreich sind, bleiben sie nicht ohne Reaktion durch die Behörden.

Die drastischste Reaktion der Behörden auf die Praxen des sich Entziehens oder Untertauchens ist die Abschiebehaft. Wegen ihrer Effektivität ist Abschiebehaft eine unter den Mitgliedstaaten beliebte Praxis. So führte die Kommission in ihrer Evaluation von Dublin II 2007 aus, dass Mitgliedstaaten mit einer rigorosen Inhaftierungspraxis die höchsten Überstellungsraten hätten:

»Amongst Member States with the highest rates of effective transfers, namely the United Kingdom, Iceland, Luxembourg and the Netherlands, detention was commonly used during the whole responsibility determination process or was imposed immediately after the announcement of the final decision.« (Europäische Kommission 2007b, S. 30)

In dieser Zeit setzten die Behörden zunehmend Überstellungshaft ein:

»Die Mitgliedstaaten führen zunehmend freiheitsentziehende Maßnahmen für Personen ein, gegen die ein Überstellungsbeschluss ergangen ist, um zu verhindern, dass die betreffenden Personen vor Durchführung der Überstellung untertauchen.« (Europäische Kommission 2007a, S. 9)

Die Behörden der Mitgliedstaaten inhaftierten so viele Asylsuchende, dass die Kommission sie ermahnte, Inhaftierungen sollten nur als »letztes Mittel« eingesetzt werden, wenn alle anderen Maßnahmen vergeblich versucht worden seien und es ein hohes Risiko gebe, dass die betroffene Person untertaucht (Europäische Kommission 2007b, S. 30).

Die Abschiebehaft ist eine Reaktion der Abschiebebehörden auf die widerständigen Praxen der von Abschiebungen Bedrohten. Wegen den damit verbundenen starken Eingriffen in die Freiheitsrechte der Inhaftierten, ist die Abschiebehaft in der Zivilgesellschaft, der Legislative und vor den Gerichten stark umkämpft. Diese bürokratischen und hegemonieorientierten Kämpfe führten 2014 zur Einführung neuer gesetzlicher Regelungen auf europäischer Ebene – einmal dem sogenannten Trennungsgebot in der Rückführungsrichtlinie, sowie neuen Regelungen zur Haft in der Dublin III-Verordnung –, die zusammen mit einer strengen Auslegung der Ansprüche an die Voraussetzungen für Abschiebehaftanträge durch den BGH über mehrere Jahre zu höheren Hürden für die behördliche Anwendung von Abschiebehaft führten. Die daraus resultierende Verringerung der Inhaftierungen schuf Spielräume für Widerstandspraxen, was eine der Ursachen für die niedrige Überstellungsquote in diesen Jahren ist.

Für ein Verständnis der Anwendungspraxis von Abschiebehaft in Deutschland vor 2014 können wir uns die Geschichte von M vergegenwärtigen. M wurde 2013 nach einer Polizeikontrolle trotz Asylantrag direkt 81 Tage inhaftiert – erst im Polizeigewahrsam, dann im Abschiebegefängnis Eisenhüttenstadt. Diese Überstellungshaft war dabei eine reine Verwaltungshaft, sie hatte nichts mit dem von der Polizei eröffneten Strafverfahren wegen illegaler Einreise zu tun. Die Bundespolizei nutzte die Überstellungshaft im Fall von M nicht wie von der Kommission gefordert als letztes Mittel, sondern als erstes Mittel. Schon vor der vollziehbaren Ausreisepflicht von M, noch während des laufenden Dublin-Verfahrens, wurde M

inhaftiert. Mildere Mittel zur Durchsetzung der Überstellung setzten die Behörden nicht ein.

In der Isolation der Haft verschlechterte sich Ms Gesundheitszustand, er verlor seine Kraft und Hoffnung. In der Konsequenz verzichtete M zu Beginn der Haft sowohl auf Widerstand als auch auf Angebote, ihm eine Anwält*in als rechtlichen Beistand zu organisieren. Abschiebehaft erschwert dabei nicht nur Widerstandspraxen wie das Untertauchen, sondern auch die rechtliche Verteidigung gegen eine Abschiebung:

»RA1: Grundsätzlich ist in, ist es bei Abschiebungen, die aus der Haft heraus erfolgen, immer ein Problem, dass du nicht mehr gut den Sachverhalt aufklären kannst. Ja, weil der, weil die Person ist halt in Haft. Das heißt, du kannst sie nicht mehr gut zum Arzt schicken, du kannst nicht mehr gut irgendwie. Also es ist ein riesiges Problem, ja, wenn der nicht kurz vor der Eheschließung ist oder ein deutsches Kind hat oder so, kann man da irgendwie nicht mehr wahnsinnig viel machen.« (Interview mit der Anwältin von M, 2015)

Während der Haft ist es für Betroffene und Anwält*innen schwierig, die für das Verfahren entscheidenden Tatsachen so zu dokumentieren, dass sie in das Verfahren einfließen können. Beispielsweise sind medizinische Untersuchungen zur Dokumentation von Krankheiten oder Verletzungen, die Beschaffung von Identitätsdokumenten oder anderer für die Verteidigung wichtiger Belege aus der Haft heraus nur schwer möglich. Die Haft schwächt damit auf verschiedenen Ebenen die Konfliktposition der Asylsuchenden in den Auseinandersetzungen um die Überstellung.

Bei den operativen Auseinandersetzungen um Überstellungen ist eine der zentralen Ressourcen der staatlichen Akteur*innen ihre Kapazität und Legitimation zum Einsatz von Gewalt – ob körperlicher Gewalt während der Überstellung oder Freiheitsentzug davor. Dieser staatliche Einsatz von Gewalt in operativen Auseinandersetzungen kann von den Betroffenen oder ihren Anwält*innen in bürokratischen Verfahren kontrolliert und begrenzt werden. Diese Form der bürokratischen Kontrolle von gewaltsamen staatlichen Praxen in operativen Auseinandersetzungen lässt sich in der Entwicklung der Abschiebehaft gut beobachten. Vor allem drei juristische Auseinandersetzungen waren seit 2009 für die Abschiebe- und Überstellungshaft in Deutschland entscheidend: erstens der Disput um den Trennungsgrundsatz aus der Rückführungsrichtlinie (s.u.), zweitens die Auslegung der neuen Gesetzesgrundlage in der Dublin III-Verordnung und drittens eine veränderte Spruchpraxis des BGH in Abschiebehaftsachen. Weil diese juristischen Auseinandersetzungen die geschilderten infrapolitischen Praxen flankieren und die Reaktionen der Behörden bestimmen, schildere ich sie an dieser Stelle, obwohl sie selbst weder infrapolitisch noch operativ waren.

Die Rückführungsrichtlinie¹¹ trat als Richtlinie der EU im Januar 2009 in Kraft und regelt seitdem die Rückführungen von »illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen«. Im Gegensatz zu Verordnungen der EU werden EU-Richtlinien erst mit ihrer Umsetzung in nationalen Gesetzen wirksam. Für diese Umsetzung hatten die Mitgliedstaaten in diesem Fall Zeit bis zum 24. Dezember 2010. Artikel 16 Abs. 1 der Rückführungsrichtlinie enthält das sogenannte Trennungsgebot, welches besagt, dass eine Abschiebehaft nur dann in einer Strafvollzugsanstalt durchgeführt werden darf, wenn in dem entsprechenden Staat keine spezielle Abschiebehafeinrichtung existiert.¹² Dieser Artikel der Rückführungsrichtlinie wurde in Deutschland im § 62a Abs. 1. des Aufenthaltsgesetzes¹³ umgesetzt. Der entsprechende Artikel war allerdings keine bloße Wiedergabe der Regelung des Artikels der Rückführungsrichtlinie. Der deutsche Gesetzgeber hat das Trennungsgebot abweichend von der Formulierung in der Rückführungsrichtlinie dahingehend ausgelegt, dass die über die erlaubte Gefängnisform entscheidende Ebene nicht die des gesamten Staates sei, sondern die des Bundeslandes:

»Die Abschiebungshaft wird grundsätzlich in speziellen Haftenrichtungen vollzogen. Sind spezielle Haftenrichtungen im Land nicht vorhanden, kann sie in diesem Land in sonstigen Haftanstalten vollzogen werden; die Abschiebungsgefangenen sind in diesem Fall getrennt von Strafgefangenen unterzubringen [...]« (§ 62 a Abs. 1 AufenthG in der am 26.11.2011 geltenden Fassung)

Der Unterschied zwischen ganz Deutschland und den Bundesländern war entscheidend, denn zum Stand 2014 hatten nur sechs der sechzehn deutschen Bundesländer eine spezielle Abschiebehafeinrichtung. Die Abschiebegefangnisse 2014 waren neben der Abschiebehafeinrichtung Eisenhüttenstadt, die JVA Mühldorf am Inn in Bayern, die Abschiebehafeinrichtung Berlin Köpenick, das Polizeigewahrsam Bremen, die Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige in Ingelheim am Rhein in Rheinland-Pfalz und die Abschiebehafeinrichtung Rendsburg in Schleswig-Holstein, letztere nur für Männer (Janne Grote 2014). Die anderen zehn Bundesländer

-
- 11 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger.
 - 12 »(1) Die Inhaftierung erfolgt grundsätzlich in speziellen Haftenrichtungen. Sind in einem Mitgliedstaat solche speziellen Haftenrichtungen nicht vorhanden und muss die Unterbringung in gewöhnlichen Haftanstalten erfolgen, so werden in Haft genommene Drittstaatsangehörige gesondert von den gewöhnlichen Strafgefangenen untergebracht.«
 - 13 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) vom 30. Juli 2004 (BGBl. 2004 I S. 1950) in geänderter Fassung (BGBl. 2011 I S. 2258)

brachten ihre Abschiebehäftlinge weiterhin trotz des Trennungsgebotes der Rückführungsrichtlinie in allgemeinen Justizvollzugsanstalten unter.

Gegen diese Praxis klagten Betroffene immer wieder. Zwei dieser Klagen wurden dem EuGH als Vorabentscheidungsersuchen vorgelegt (EuGH 2014). Die vorgelegte Frage in beiden Verfahren war, ob in einem Mitgliedstaat grundsätzlich alle föderalen Untergliederungen – im Fall von Deutschland also die Bundesländer – verpflichtet seien, Abschiebehaft in speziellen Abschiebehafeinrichtungen zu vollziehen, wenn nur einige der föderalen Untergliederungen über solche Hafeinrichtungen verfügen (ebd., Rn 13, 21). Der EuGH verband beide Rechtssachen zu einem Verfahren. Die große Kammer des EuGH urteilte am 17. Juli 2014 gegen die Auslegung des deutschen Gesetzgebers, dass

»ein Mitgliedstaat auch dann verpflichtet ist, illegal aufhältige Drittstaatsangehörige grundsätzlich in einer speziellen Hafeinrichtung dieses Staates in Abschiebehaft zu nehmen, wenn er föderal strukturiert ist und die nach nationalem Recht für die Anordnung und Vollziehung einer solchen Haft zuständige föderale Untergliederung über keine solche Hafeinrichtung verfügt.« (Ebd., Rn 32)

Damit mussten ab dem 17. Juli 2014 alle deutschen Bundesländer ihre Abschiebehäftlinge zunächst in den bis dato bestehenden spezifischen Abschiebehafeinrichtungen unterbringen. Die Anzahl der Abschiebehäftlinge in Deutschland war zwar schon vor diesem Urteil seit 2008 kontinuierlich gesunken. Schon vor dem Urteil des EuGH hatte das Trennungsgebot Auswirkungen auf die Inhaftierungspraxis: So verweist zum Beispiel die Anwältin Ms im Fall von seiner Inhaftierung in Eisenhüttenstadt im Sommer 2013 auf das Trennungsgebot um zu erklären, warum M nach seinem Polizeigewahrsam in Dresden, also in Sachsen, in das Abschiebegefängnis nach Eisenhüttenstadt, Brandenburg, gebracht wurde:

»RA1: Dann kam er nach Eisenhüttenstadt, weil die [Behörden in Sachsen; DL] keine Hafeinrichtung haben und weil da schon dieses ganze Problem sozusagen nicht mehr zu ignorieren war, dass es eigentlich getrennten Unterbringung geben muss.« (Interview mit der Anwältin von M, 2015)

2015 fielen die Abschiebehaftzahlen mit 1.678 dann bundesweit auf einen Tiefpunkt. Und dies trotz des im Verlauf des Sommers der Migration abrupt steigenden Zahlen an einwandernden Asylsuchenden:

Fälle von Abschiebehaft in Deutschland

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-----------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Insgesamt | 10.813 | 10.375 | 9.505 | 8.477 | 7.143 | 6.325 | 3.864 | 1.678 | 2.515 | 3.716 |

Quellen: 2008–2011: (Janne Grote 2014, S. 23); 2012–2014: (Bundesregierung 2016b, S. 10–14); 2015–2017: (Bundesregierung 2018b, S. 14–17).¹⁴

In einigen Bundesländern wurden in der Folge neue Abschiebehaftereinrichtungen eröffnet, in anderen Bundesländern konnten sich die Gegner*innen der Abschiebehaft in den landespolitischen Auseinandersetzungen durchsetzen (siehe auch Interviewausschnitt mit Mitarbeiter*innen der Ausländerbehörde weiter unten in diesem Kapitel).

Das Trennungsgebot betraf alle Formen von Abschiebehaft und damit auch, aber nicht nur, die Überstellungshaft. In der zweiten, einschneidenden, juristischen Auseinandersetzung ging es spezifisch um die Überstellungshaft. Nach Artikel 28 Abs. 2 der Dublin III-Verordnung ist »eine erhebliche Fluchtgefahr« eine Voraussetzung für Haft in Dublin-Verfahren. Im Unterschied zur Dublin II-Verordnung, die keine eigenen Vorgaben über die Zulässigkeit von Überstellungshaft enthielt, steht in Artikel 2 der Dublin-III-Verordnung, dass die Annahme von Fluchtgefahr auf »objektiven gesetzlich festgelegten Kriterien« beruhen muss. Da in Deutschland zu diesem Zeitpunkt die Kriterien für Fluchtgefahr nicht gesetzlich geregelt waren, entschied der Bundesgerichtshof im Juni 2014, dass aufgrund der damals aktuellen Gesetzeslage Überstellungshaft in Deutschland nicht mehr möglich war (vgl. BGH 2014, Rn 27). Damit war Überstellungshaft in Deutschland zeitweise rechtlich nicht mehr möglich. Etwa ein Jahr später, am 01. August 2015 wurde durch das Inkrafttreten des *Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung* im § 2 Abs. 14 AufenthG die bis dahin fehlende gesetzliche Grundlage für Fluchtgefahr geschaffen (vgl. Elena Jurado et al. 2016, S. 68; Pelzer 2020, S. 199–200). Das Trennungsgebot galt allerdings weiterhin auch für die Überstellungshaft.

In Deutschland ist Abschiebe- und Überstellungshaft Ländersache und viele Länder unterscheiden in ihren Statistiken nicht zwischen Überstellungshaft und sonstiger Abschiebehaft. Deshalb sind die Zahlen der folgenden Tabelle unvollständig und sagen nichts über die Gesamtzahl der Fälle von Überstellungshaft in

14 Diese Zahlen betreffen Abschiebungs-, Zurückschiebungs- und Zurückweisungshäftlinge. In diesen Zahlen sind auch Überstellungshaft enthalten. Überstellungen können in den behördlichen Statistiken sowohl als »Abschiebungen« als auch als »Zurückschiebungen« geführt werden. Die Datengrundlage für die Gesamtzahl der Abschiebehäftlinge in Deutschland ist problematisch, weil es keine aggregierten Zahlen gibt und die Bundesländer in diesem Bereich jeweils unterschiedliche Systematiken der statistischen Datenerfassung haben.

Deutschland aus. Was sich an diesen Zahlen allerdings erkennen lässt, ist eine Tendenz: In den Ländern, in denen Überstellungshaft gesondert erfasst werden, nehmen die Zahlen bis 2015 ab und fangen danach wieder an zu steigen:

Fälle von Überstellungshaft in Deutschland

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|
| Insgesamt | 344 | 280 | 207 | 182 | 298 | 422 |

Quelle: 2012–2014: (Bundesregierung 2016b, S. 14–16); 2015–2017: (Bundesregierung 2018b, S. 18–19).

Es ist anzunehmen, dass sowohl der Rückgang bis 2015 als auch das Ansteigen danach mit den geschilderten Rechtskämpfen zusammenhängt.

Die dritte entscheidende juristische Auseinandersetzung drehte sich um die Auslegung der Voraussetzungen für Abschiebehaft durch den Bundesgerichtshof. Der BGH ist für die Prüfung der Entscheidungen der Amtsgerichte zuständig. In einem Artikel zu »Freiheitsentziehungssachen gem. §§ 415ff. FamFG« schreibt ein Richter am BGH 2014, dass etwa 85 % bis 90 % der vom BGH überprüften Entscheidungen in Fällen von Freiheitsentziehungen rechtswidrig sind (vgl. Schmidt-Räntsch 2014, S. 110). Angesichts dieser Zahlen ließe sich von systemischen Mängeln in den unteren Gerichtsinstanzen des deutschen Abschiebehaftregimes sprechen. Der Druck durch diese Spruchpraxis des BGH wurde von den Amtsgerichten an die Ausländerbehörden weitergegeben:

»RA1: Dann gibt es eben diesen Beschleunigungsgrundsatz, den der BGH immer ernster nimmt. Das heißt, die Behörden stehen ziemlich unter Druck. Ja früher, ich habe jetzt auch eine Sache beim, beim Landgericht Bonn. Da hat die Ausländerbehörde drei Monate Haft beantragt. Das geht eigentlich nicht mehr. Also, das geht nicht nur eigentlich nicht mehr, das ist komplett rechtswidrig. Ja, das haben die früher so gemacht. Die haben drei Monate beantragt und dann haben sie drei Monate gekriegt. Und in drei Monaten hatten sie in Ruhe Zeit, sich einmal zu überlegen und einmal zu gucken, sich die Sache immer zu überlegen und so. Ja und jetzt ist es so ungefähr, dass der BGH in Dublin-Fällen sagt, ihr nehmt den fest, ihr müsst sofort sagen, wie viel dauert das in Bezug auf Ungarn, wie viel dauert es in Bezug auf Malta, wie viel dauert es üblicherweise in Bezug auf Italien. Ihr müsst sofort alle Schritte in die Wege leiten und ihr müsst das alles im Haftantrag dokumentieren, was ihr da macht. Das ist richtig viel Arbeit für die. Ja, was auch angemessen ist, weil es hier um Freiheitsentziehung geht und eben nicht um irgendeinen Kinkerlitzchen. [...] Also und dieser Richter Beichel-Benedetti, der hat ebenso von sich gesagt, seine Haftbeschlüsse haben in der Regel gehalten. Weil

er weiß, wie man es richtig macht. Und sagt aber eben auch, dass dieses Verfahren im Grunde genommen für Spezialisten durchschaubar ist, aber nicht für einen Zivilrichter in Buxtehude, der jemanden vorgeführt bekommt und jetzt irgendwie innerhalb von einer Stunde einen Haftbeschluss machen soll. Und natürlich erst einmal davon ausgeht, das ist erst einmal so ok, was da vorgegeben wird. Also ich glaube, mehr als der Protest ist tatsächlich so der BGH, der da, der da so ein Stimmungswechsel herbeigeführt hat, dass die Richter irgendwie das Gefühl haben, es kommt nicht so gut, wenn, also, ich glaube, vorher hatten die eher, naja, dann lasse ich ihn lieber drinnen. Und jetzt ist es fast so ein bisschen so: na, dann weise ich lieber den Haftantrag zurück, im Zweifel ist das richtiger als ihm stattzugeben. Was natürlich echt ein Umdenken ist, hier so für, für die Leute.« (Interview mit der Anwältin von M, 2015)

Sowohl die infrapolitischen Praxen der Asylsuchenden als auch diese juristischen Auseinandersetzungen prägen die Prozesse in der Ausländerbehörde. Aus der Perspektive der Ausländerbehörde beginnt der Haftprozess mit der Annahme einer Fluchtgefahr bzw. dem Untertauchen der betroffenen Person:

»Abh2: Aber jetzt Paradebeispiel: taucht unter. Dann schreibe ich ihn aus, in der Hoffnung, dass man ihn innerhalb der Frist, die dann verlängert wird, dann auch bekommen. Dass er angetroffen wird irgendwo in Deutschland vielleicht. Und dann kann man da schon eine Fluchtgefahr und eine Entziehungsabsicht, muss man auch unterstellen. Und dann ist das Einzige, eine verhältnismäßig und eine sehr kurze Haftdauer im Rahmen dieser Überstellungsmodalitäten. [...] Im Regelfall geht das 14 Tage, vielleicht drei Wochen längstens. Sinn und Zweck einer Abschiebungshaft muss verhältnismäßig sein, nur so kann ich es durchsetzen. Und das ist alles okay, aber auch so kurz wie möglich, völlig klar. [...] Und dann muss ich natürlich sofort, wenn ich weiß, da ist er, den kriegen wir, sofort den Flieger buchen und alles. Damit diese Sache ganz kurz ist.« (Interview mit zwei Sachbearbeiter*innen einer Ausländerbehörde, 2017)

Nach der Ausschreibung zur Fahndung durch die Ausländerbehörde liegt es an der Polizei, die ausgeschriebene Person durch Personenkontrollen zu finden. Ist die Polizei bei der Fahndung erfolgreich, informieren die Polizist*innen die ausschreibende Ausländerbehörde, die beginnt, die Haft zu organisieren und den Haftantrag zu verfassen:

»Abh2: Also, wenn die Kollegen [gemeint sind Polizist*innen, DL] anrufen, ja, und die sagen. Ja, den haben wir jetzt hier in Köln, haben wir jemanden angetroffen. Wir haben den jetzt festgenommen wegen ihrer Ausschreibung. Wie sieht es jetzt aus und wollen sie jetzt Haftantrag stellen beim Gericht? Und dann muss ich, auch nur dann kann ich ja Haft beantragen und, ja, wenn ich den Menschen auch in einer entsprechenden Einrichtung unterbringen kann. Also muss ich dann

natürlich sofort erstmal eine Gewahrsamseinrichtung meiner Wahl anrufen. Was heißt meiner Wahl, sondern, man muss auch gucken von den Transporten. Was ist machbar? Und wo ist ein Platz in Deutschland. Und ich sage extra in Deutschland. Wenn Ingelheim keinen Platz hat, wo wir ja sonst hinfahren, ist schon ein, dann sagen die Kölner, Ingelheim ist doch gar nicht mehr Nordrhein-Westfalen. Dürfen die jetzt über die Grenze fahren. Ja, da sind so richtig lustige Steine drinne. Aber...

DL: Aber dürfen sie?

Abh2: Die fahren selber dahin. [...] Das würden die schon machen, aber Nordrhein-Westfalen hat eine eigene Einrichtung und zwar in Büren. [...]

DL: Aha und deswegen ist es denen lieber nach Büren zu gehen?

Abh2: Ja. Dann muss aber Büren auch bereit sein einen Fall aus [Bundesland] aufzunehmen.

DL: Und das Hindernis sind knappe Plätze, oder?

Abh2: Das Hindernis sind knappe Plätze. Also wir haben schon oft Personen in Büren auch gehabt. Zur Zeit ist, weil, äh, die Plätze sind sehr knapp bemessen. Ja? Und zur Zeit ist Büren eigentlich nicht bereit Fälle von anderen Bundesländern aufzunehmen. In einem Punkt muss ich denen aber recht geben. Wenn ihr den Spaß durchziehen wollt mit Haft, dann sorgt doch dafür, dass ihr europarechtskonform eine kleine Einrichtung in eurem Bundesland habt. [...] Deswegen immer, das ist Politik, muss ich Ihnen einfach sagen, das ist Landespolitik. Was da läuft. [...]

Abh1: Es gibt nur eine Hand voll.

Abh2: Vielleicht zwei, dreihundert Plätze in ganz Deutschland. Für alle. Für alle.

DL: Für alle Abschiebungen.

Abh2: Es gibt nicht viel. [...]

DL: Okay. Trotz diesem ganzen komplizierten, vielschrittigem Verfahren und der begrenzten Plätze: klappt das mit der Haft?

Abh2: Ja, weil, wie gesagt, es ist natürlich schon vorgekommen, dass wir keinen Haftplatz bekommen haben. Aber dann, sag ich auch den Polizeibeamten, zumal in [Bundesland], wenn die jemanden festgenommen haben, sag ich, es sind alle Voraussetzungen da. Ich könnte Haft beantragen, aber ich darf jetzt keine Haft beantragen. Und die Person ist aus dem Gewahrsam zu entlassen mit einer Anlaufbescheinigung zu seiner letzten Unterkunft. Ist einfach so. Ja.« (Ebd.)

Das Trennungsgebot aus der Rückführungsrichtlinie führt in Verbindung mit begrenzten Abschiebehaft-Plätzen zu Herausforderungen bei der Organisation der Überstellungshaft. Wegen der Überstellungsfristen können Verzögerungen im Zeitablauf der Überstellung zu einer Zuständigkeit Deutschlands führen. Und wie Abh2 betont, liegt die Entscheidung darüber, wie viele Haftplätze in einem Bundesland zur Verfügung gestellt werden, in der Hand der jeweiligen Landesregierung. Auch die erhöhten Anforderungen der Gerichte durch die veränderte Rechtsprechung des BGH haben den Arbeitsaufwand und die Komplexität der Haftfälle in

der Ausländerbehörde erhöht. Die Behörde reagierte darauf mit Konzentration der Zuständigkeit für Haftanträge bei spezialisiertem Personal:

»Abh2: Ja, also man sitzt, also normalerweise muss ich ehrlich sagen, einmal, da hilft mir mein Kollege, der die Logistik macht sage ich mal. Der, Haftanstalt, Gewahrsamfähigkeit muss festgestellt werden. Es muss ja auch jemand überhaupt, sag ich mal, haftfähig sein, ja. Erkrankung, der darf ja nicht offensichtlich so den Kopf unterm Arm tragen, ja? Das muss der Arzt bestätigen, jawohl, der kann auch ein paar Tage ins Gewahrsam. Die Transporte müssen organisiert werden, zum Gericht, vom Gericht in die Gewahrsamseinrichtung, man muss bei dem Gericht anrufen auch wegen Anhörungstermin. Man schickt ja dem Gericht den Antrag. Aber das Gericht sagt: und jetzt möchte ich den Menschen vor mir sitzen haben. Zusammen mit einem Dolmetscher, der entsprechenden Sprache. [...] Das macht aber ein Kollege von mir, diese Organisation. Und ehrlich gesagt schreibe ich nur den Haftantrag. Und dann sitze ich da, eine Stunde, zwei Stunden, drei, bin ich nur am Pinseln. Und äh, gut, die ganzen Anlagen und so zusammen stellen aus der Ausländerakte. Weil, man kann nicht immer die ganze Ausländerakte schicken, weil dann schafft man das mit Pech nicht an einem Tag geschweige den Original. Wenn jemand in Hamburg festgenommen wird kann ich denen jetzt nicht in zwei Stunden im Original die Ausländerakte zur Verfügung stellen. Das heißt, ich werde sie annähernd vollständig kopieren. Und dann faxen, durchfaxen das Teil, beziehungsweise anders elektronisch übermitteln. [...] Aber da ist man gut beschäftigt. Da wird man arbeitstechnisch eigentlich erstmal aus dem Verkehr gezogen, weil dann muss man sich dieser Sache voll und ganz widmen.

DL: Okay, ja, kann ich verstehen. Und damit haben Sie aber dann gar nichts zu tun?

Abh1: Das macht der Fachmann. [...] Früher habe ich so was auch gemacht, inzwischen ist das so komplex geworden, dass wir Mitarbeiter haben, die wirklich für Abschiebehaft zuständig sind. Weil sich auch in diesem Rechtsgebiet so viel verändert hat, so viel ist dazu gekommen, so viel, was man beachten muss, dass... Und man ist damit einen Tag beschäftigt, dass... Genau.

DL: Woher kommt diese Komplexität?

Abh1: Recht entwickelt sich weiter.

Abh2: Das eine, Recht entwickelt sich weiter. Das andere ist, man muss auch einfach zugeben, die Menge. Man muss es einfach sagen. Also, ich habe im letzten Jahr sehr sehr sehr viel Haftanträge geschrieben. Und wenn ich das im Rahmen einer normalen Sachbearbeitung, jetzt sagen wir mal für einen Kreis, mit allen möglichen Sachen, die jetzt mit dem Thema Aufenthaltsbeendigung, des Austauschs mit der örtlichen, mit der dortigen Ausländerbehörde, von wegen, was kann man machen und doch noch eine Duldung. Und dann ist man da schon am doktern und machen und tun. Und dann ruft mich jeden zweiten Tag noch die Polizei an, wir haben da einen festgenommen. Jetzt mal sehr übertrieben dargestellt. Wann soll das jemand auch leisten? Und deswegen wurde das halt entschieden, dass man diesen Teil rauszieht, nicht weil es die Kollegen nicht können, sondern, okay, weil das halt wirklich sehr aufwendig ist so ein Ding zu machen setzt man jemanden

hin, der sich wirklich darauf konzentriert. Und das als Schwerpunkt macht und dazu natürlich dann auch die Festnahmeausschreibungen dann auch unter seinen Fittichen hat.« (Ebd.)

Eine ähnliche Entwicklung in Richtung Spezialisierung, wenn auch unter sehr anderen Bedingungen, lässt sich auch unter den Anwäl*innen beobachten. Während meiner Feldforschung wurde ich immer wieder auf den Rechtsanwalt Fahlbusch, »den« Rechtsanwalt für Abschiebehaftfragen in Deutschland, verwiesen, der Verfahren im ganzen Bundesgebiet führte und entscheidende Grundsatzurteile in dem Bereich erstritten hat. Die Stiftung Pro Asyl verlieh ihm deshalb im Sommer 2019 einen Menschenrechtspreis.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Abschiebehaft weiterhin, auch in Deutschland, eine zentrale Antwort der Abschiebebehörden auf die Praxis des Untertauchens darstellt. Der rechtliche Rahmen dieser Praxis hat sich allerdings in den letzten Jahren verändert, die juristischen Anforderungen an Abschiebe- und Überstellungshaft sind gestiegen. Die Komplexität der Rechtsmaterie ist so hoch, dass sie selbst für Behördenpersonal und Amtsrichter*innen eine Herausforderung darstellt, auf die in den Behörden durch die Spezialisierung des Personals reagiert wird. Der aus den höheren Anforderungen resultierende Rückgang an Inhaftierungen ist in den Zahlen weiter oben in diesem Kapitel dokumentiert. Um den Effekt der juristischen Kämpfe und der landespolitischen Entscheidungen einzuschätzen, müssen die 2015 und 2016 stark gestiegenen Einreisezahlen mit bedacht werden. Trotz der erhöhten Einreisezahlen und der nach Abh2 gestiegenen Zahl von gestellten Haftanträgen, blieb die Zahl an Fällen von Überstellungs- und Abschiebehaft bis 2017 auf oder unter dem Niveau von vor dem Sommer der Migration.

Sich einer Überstellung durch Abwesenheit am Überstellungstag zu entziehen ist zwar in der Gesamtheit der Praxen eine effektive und wirkmächtige Praxis, für die betroffene Person allerdings mit Risiken und lang anhaltender Unsicherheit verbunden. Das Kirchenasyl ist eine mittlerweile weit verbreitete Widerstandspraxis, die mehr Schutz und geringere Risiken bietet.

6.2.1.3 Kirchenasyl

Seit Anfang der 1980er Jahren gibt es in Deutschland die Praxis, dass Kirchengemeinden von Abschiebungen Bedrohten in den Räumen der Kirche Schutz vor dem Zugriff der Abschiebebehörden gewähren – das Kirchenasyl. Schutz ist dabei relativ, denn es gibt keine rechtlichen Gründe, die die Polizei daran hindern würden, die Kirchen zu betreten und die Betroffenen festzunehmen. Es ist unter anderem ein Ausdruck der besonderen Beziehung zwischen Staat und Kirche in Deutschland, dass Polizei und Ausländerbehörden in der Regel davon absehen, gegen den Willen der Gemeinden in kirchliche Räume einzudringen.

Kirchenasyl in Deutschland

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|------|
| Offene Kirchenasyl-Fälle | 48 | 39 | 52 | 43 | 36 | 27 | 31 | 32 | 50 | 79 | 430 | 620 | 692 | 1.189 | 1.325 | 855 |
| Davon Dublin-Fälle | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11 | 27 | 58 | 378 | 567 | 632 | 1.086 | 1.246 | 815 |

Quelle: <http://www.kirchenasyl.de>, abgerufen am 03.02.2021.

Historisch war das zentrale Problem von Kirchenasylen weniger ein drohender Bruch des Asyls durch die Behörden, als die Schwierigkeit, das Kirchenasyl gut zu beenden. Denn sobald die Betroffenen das Kirchengelände verließen, waren sie wieder in Gefahr abgeschoben zu werden. Für einen guten Abschluss brauchte es daher in der Regel eine rechtliche oder politische Strategie für die Legalisierung der Personen im Kirchenasyl. Dies führte zu sehr langen Kirchenasylen oder solchen ohne eine realistische Perspektive auf Beendigung, was die Betroffenen, die Gemeinden und sonstige Unterstützer*innen belastete.

Durch die Überstellungsfristen in Dublin-Verfahren gibt es im Unterschied zu anderen Abschiebungen in Dublin-Fällen einen absehbaren und kalkulierbaren Endpunkt des Kirchenasyls. Hat eine betroffene Person ihren Dublin Bescheid erhalten, lässt sich aus der Akte das Ende der Überstellungsfrist in Erfahrung bringen. Wie schon in dem Kapitel zum Dublin-Verfahren erläutert, ist die effektive Zeit, in der überstellt werden kann, in der Regel deutlich kürzer als die sechs Monate (siehe Kapitel 6.2.1.2).

Die Praxis des Kirchenasyls gegen Abschiebungen ist in Deutschland alt, aber seit 2014 sind die Fallzahlen von Kirchenasyl in einem Ausmaß gewachsen, das eine qualitative Veränderung dieser Praxis darstellt. Seitdem hat sich das Kirchenasyl von einer Protest- und Widerstandspraxis in Einzelfällen zu einer Praxis entwickelt, die Einfluss auf die Gesamtzahl der Überstellungen hat. Zahlen zum Kirchenasyl werden vor allem von der Bundesarbeitsgemeinschaft Kirchenasyl (BAG) auf ihrer Website <http://www.kirchenasyl.de> veröffentlicht. In den Zahlen enthalten sind dabei nur Kirchenasyle, die der Bundesarbeitsgemeinschaft von den Gemeinden mitgeteilt und die öffentlich durchgeführt wurden. Neben diesen offenen Kirchenasylen gibt es sogenannte »stille Kirchenasyle«, mit denen die Gemeinden nicht an die Öffentlichkeit gehen und die auch nicht in der Statistik der BAG erfasst werden.

Die Bundesarbeitsgemeinschaft zählt auf ihrer Website Fälle von Kirchenasylen, nicht sich im Kirchenasyl befindende Personen. Solche Fälle können aus mehreren Personen bestehen. So suchten 2019 im Rahmen der 815 Kirchenasyl-Dublin-Fälle 1.303 Personen in Kirchen Schutz, 269 davon Kinder oder Jugendliche.¹⁵ Während die Anzahl der Kirchenasyle sich von 2004 bis 2013 meist bei 30–50 Fälle im Jahr bewegte, stieg die Anzahl der Fälle ab 2014 um ein Vielfaches, bis zum Höhepunkt 2018. Kirchenasyl hat sich neben dem Untertauchen der Betroffenen zu einer der bedeutendsten Widerstandspraxen gegen Dublin-Überstellungen in Deutschland entwickelt.

Ich hatte das Glück, ein ausführliches Gespräch über Kirchenasyle mit einer Asylverfahrensberater*in in einer Kirche führen zu können. Leider wurde dieses Interview nicht zur Veröffentlichung freigegeben, weshalb ich, im Unterschied zu den

15 Auch diese Zahlen sind von der Website <http://www.kirchenasyl.de>, abgerufen am 03.02.2021.

anderen Kapiteln, die Ausführungen zu Kirchenasyl weniger durch Zitate stützen kann.

Der Prozess um ein Kirchenasyl beginnt mit der Kontaktaufnahme zwischen den Betroffenen und einer Gemeinde. Manchmal sind die Betroffenen selbst Gemeindemitglieder, manchmal melden sich Betroffene ohne vorherige Bezüge zu einer Gemeinde. Nach der Kontaktaufnahme versucht die Gemeinde die Fallkonstellation zu klären. Die zentrale Frage dabei ist, ob die Gemeinde im betreffenden Fall einen Schutzbedarf sieht und ob es eine realistische Perspektive auf einen zeitnahen, positiven Abschluss des Kirchenasyls gibt. Der hohe Anteil von Dublin-Fällen im Kirchenasyl lässt vermuten, dass viele Gemeinden Hemmungen haben, Fälle, bei denen es nicht um Schutz vor einer Dublin-Überstellung geht, ins Kirchenasyl zu nehmen. Dabei ist die Unterscheidung zwischen Dublin-Fälle und nicht Dublin-Fälle manchmal nicht einfach. Beispielsweise fallen Personen, die schon einen internationalen Schutzstatus in einem anderen Mitgliedstaat bekommen haben, seit Dublin III nicht mehr in den Anwendungsbereich der Dublin-Verordnung. Wenn das BAMF zu Beginn des Dublin-Verfahrens von diesem Schutzstatus in einem anderen Mitgliedstaat noch nichts weiß, eröffnet es ein Dublin-Verfahren. Oft kommt erst spät in diesem Verfahren die Information des anderen Mitgliedstaates, dass schon ein Schutzstatus besteht. In diesen sogenannten Anerkanntenfällen droht den Betroffenen eine Abschiebung in den anderen Mitgliedstaat. Diese Abschiebung ist keine Dublin-Überstellung, weshalb hier die Überstellungsfrist nicht gilt. Entsprechend führt auch ein Überschreiten der Überstellungsfrist in diesen Fällen nicht zum Eintritt in ein erneutes Asylverfahren und in den temporären Schutz der damit einhergehenden Aufenthaltsgestattung. Gibt es in der Gemeinde Unterstützung für ein Kirchenasyl, dann tagt der Kirchenvorstand der Gemeinde und erörtert, was die entscheidenden »humanitären Härtegründe« in diesem Fall sind und ob es im Vorstand einen positiven Beschluss für das Kirchenasyl gibt. Gibt es einen solchen positiven Beschluss, können die Schutzsuchenden in das Kirchenasyl aufgenommen werden.

In Dublin-Fällen ist der Moment, in dem die Betroffenen ihren gewöhnlichen Aufenthaltsort verlassen und sich in die Kirche begeben, sehr sensibel. In diesem Moment besteht die Gefahr, dass die Behörden das Kirchenasyl als »Flüchtigsein« im Sinne der Dublin-Verordnung auslegen und damit eine Verlängerung der Überstellungsfrist auf 18 Monate begründen. Um dieser Reaktion der Behörden entgegenzuarbeiten, informieren die Gemeinden unmittelbar bei Beginn alle beteiligten Behörden. Alle beteiligten Behörden hieß zum Zeitpunkt meiner diesbezüglichen Feldforschung die Koordinierungsstelle des BAMF für Überstellungen in Mitgliedstaaten in Dortmund, die zuständige Außenstelle des BAMF, die den Dublin-Beschcheid erlassen hat und die Akte führt, die zentrale und lokale Ausländerbehörde sowie zuständige Stellen der Landeskirche. Letztere informieren dann den zustän-

digen Staatssekretär im Landesinnenministerium. In manchen Fällen wird noch die zuständige Erstaufnahmeeinrichtung informiert.

Durch ein Kirchenasyl können ansonsten eher untypische Konfrontationen zwischen Kirchengemeinden und Behörden entstehen: Bei einer Tagung in Frankfurt zum Thema Kirchenasyl trat eine Nonne auf; gegen einige Personen aus ihrem Kloster, inklusive sie selbst, hatte die Staatsanwaltschaft Anklage wegen eines Kirchenasyls erhoben. Sie zeigte sich auf der Tagung aber unbeeindruckt von der damit verbundenen Drohung einer Gefängnisstrafe. In einem Interview erläutert mir Polizeiseelsorger der Landespolizei die Situation aus seiner Perspektive:

»PS: Also man muss aber mal gucken, wenn solche Nonnen so auftreten, warum können die das? Und warum reagieren denn Polizisten darauf? Da musst du mal nach den rudimentären Resten von Religiosität in den Polizisten gucken. [...] Das ist das, der Respekt oder die Angst vor dem Heiligen, einfach. Die sind so aus der Welt, ja, und präsentieren sich ja auch so, das Heilige, das sind archaische Ängste. [...] Na ja, wobei, bei diesem Kirchenasyl. Also evangelischer Standpunkt ist ja, natürlich ist die Kirche kein rechtsfreier Raum. [DL: Ja] Sondern wir nehmen Leute aus diesem Verwaltungshandel raus und bitten den Staat zu überlegen, ob seine Entscheidung wirklich die richtige und begründete ist. Es geht um eine Verzögerung des Verfahrens. Mit der Bitte nochmal mit menschlichen und auch neuen rechtlichen Augen darauf zu gucken. Also wenn die Polizei da rein geht. Und das funktion..., das ist das selbe wie mit den Nonnen. Also die brechen nicht einfach in Kirchen ein. Das ist die selbe Hemmung. Wie lange das noch so sein wird, das weiß ich nicht. Aber im Moment funktioniert das noch.« (Interview mit einem Polizeiseelsorger der Landespolizei, 2017)

Der »Respekt vor dem Heiligen« ist dabei nicht unabhängig von der jeweiligen Religion. Während evangelische und katholische Kirchen respektiert werden und mir zumindest ein Fall eines erfolgreichen Synagogenasyl im Raum Hamburg bekannt ist, lösen Moscheen bei vielen Polizeibeamt*innen in Deutschland wohl keine vergleichbaren Hemmungen aus:

»PS: [...] und jetzt haben wir einen Moscheebesuch, habe ich so Aufstiegsbeamten dabei gehabt, die gesagt haben, ich gehe da nicht mit hin. Und wenn ein Einsatz ist, ich ziehe nirgendwo meine Stiefel aus und so. Das ist so eine Antihaltung. Das ist aber auch gespürt der Feind.« (Ebd.)

Die Nonne in Frankfurt schien unter dem Schutz der »archaischen Angst vor dem Heiligen« eine Konfrontation mit den Behörden wenig zu scheuen. Sie bezog sich selbstbewusst allein auf ihre theologische Einschätzung der Lage und schien bereit, diese bei einem Konflikt mit dem Staat auch unter Inkaufnahme einer Gefängnisstrafe zu vertreten. Die von dem Polizeiseelsorger als offizieller

Standpunkt der evangelischen Kirche beschriebene Position der Gemeinden in Kirchenasylfällen ist demgegenüber eine viel zurückhaltendere, kooperativere. Die Gemeinde »verzögert« nur das Verfahren und »bittet« die Behörden, den Fall noch einmal »menschlich und rechtlich« neu zu bewerten. Beide Haltungen machen ein Kontinuum auf, auf dem sich die verschiedenen lokalen Kirchengemeinden bei Kirchenasylfällen in ihrer Verortung zu den Behörden bewegen.

Nach dem starken Anstieg der Fälle von Kirchenasyl 2014 begannen auch Bundesbehörden Druck auf die Kirchen aufzubauen. Die Leitung des BAMF drohte damit, das Kirchenasyl pauschal als Flüchtigkeit im Sinne der Dublin-Verordnung zu werten, also in allen Kirchenasyl-Fällen die Überstellungsfrist zu verlängern. Um dies zu verhindern, fanden Verhandlungen auf verschiedenen Ebenen statt, bis zu den höchsten Ebenen der Kirchendiplomatie, des Bundesinnenministeriums und der BAMF-Leitung. Diese Verhandlungen führten zur Einführung eines kooperativen Verfahrens zwischen den Kirchen und dem BAMF in Kirchenasylfällen – dem sogenannten *Clearingverfahren*.

Kern dieses Verfahrens ist, dass die Kirchen in Kirchenasylfällen ein Dossier zu dem Fall für das Bundesamt anlegen, in dem sie die Gründe im jeweiligen Einzelfall darlegen, welche die Gemeinde bewogen haben, das Kirchenasyl zu gewähren. In diesen Dossiers dokumentieren die Kirchen neben ihren Entscheidungsgründen auch Tatsachen, wie etwa aktuelle medizinische Atteste, Kopien der Identitätsdokumenten von Verwandten oder Belege für besondere Integrationsleistungen. Im Gegenzug prüft das BAMF auf der Grundlage dieses Dossiers einen Selbsteintritt, der es ermöglichen würde, dass Kirchenasyl vorzeitig zu beenden.

Trotz des kooperativen Clearingverfahrens entstehen Spannungen zwischen den Gemeinden und dem BAMF in Fällen, in denen das BAMF ein Clearingverfahren abschließt und sich gegen einen Selbsteintritt entscheidet. Manche Gemeinden beenden in dieser Situation ein Kirchenasyl; aber das scheint eine eher unübliche Reaktion zu sein. Viele Gemeinde scheinen ein Clearingverfahren einzuleiten, aber bei einem negativen Abschluss desselben das Kirchenasyl nicht aufzulösen. Auf diesen selbstbewussten Umgang reagierte die deutsche Innenministerkonferenz, vom 06. bis 08. Juni 2018 mit dem Beschluss, in Kirchenasylfällen, in denen nach negativem Ausgang eines Clearingverfahren das Kirchenasyl fortgeführt wird, die Überstellungsfrist auf 18 Monate zu verlängern (Innenministerkonferenz 2018, S. 56). In einer darauf folgenden Weisung des damaligen BAMF Präsidenten Sommer wurde diese Verlängerungspraxis im BAMF entsprechend umgesetzt (BAMF 2018).

Die Betroffenen reagierten darauf mit Klagen gegen diese Fristverlängerungen vor Verwaltungsgerichten, oft mit Erfolg. Die diffuse Rechtsprechung der unteren Instanzen führte schließlich zu einem Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts am 8. Juni 2020 (BVerwG 2020). In diesem schloss sich das Gericht in seiner Entscheidung der Argumentation der Asylsuchenden und Gemeinden an: Es erklärte

die Praxis des BAMF, Kirchenasyl in diesen Fällen pauschal als Flüchtlingsein im Sinne der Dublin-Verordnung zu werten, als nicht haltbar erklärt. Damit bestätigte das Bundesverwaltungsgericht die Entscheidung des Berufungsgerichts:

»Das Berufungsgericht hat ein ›Flüchtlingsein‹ der Kläger im Einklang mit der Rechtsprechung anderer Oberverwaltungsgerichte verneint. Zur Begründung hat es ausgeführt, der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) habe mit Urteil vom 19. März 2019 – C-163/17 – geklärt, dass ein Antragsteller flüchtig im Sinne von Art. 29 Abs. 2 Satz 2 Alt. 2 Dublin III-VO sei, wenn er sich den für die Überstellung zuständigen nationalen Behörden entziehe, um die Überstellung zu vereiteln. Dies könne angenommen werden, wenn die Überstellung nicht durchgeführt werden könne, weil ein Asylantragsteller die ihm zugewiesene Wohnung verlassen habe, ohne die zuständigen nationalen Behörden über seine Abwesenheit zu informieren, sofern er über die ihm obliegenden Pflichten unterrichtet worden sei. Nach dieser Entscheidung müsse die Flucht kausal für die Nichtdurchführbarkeit der Überstellung sein. Daran fehle es, wenn im offenen Kirchenasyl den Behörden die Adresse des Asylbewerbers bekannt sei. Der Staat sei durch das Kirchenasyl weder rechtlich noch tatsächlich daran gehindert, die Überstellung durchzuführen.« (Ebd., Rn. 4)

Im Januar 2021 nahm daraufhin das BAMF die Weisung zur Fristverlängerung in Kirchenasylfällen trotz negativer Entscheidung in einem Clearingverfahren wieder zurück (BAMF 2021).

Kirchenasyl versetzt die staatlichen Behörden in eine schwierige Position: Sie müssen mit einer starken Widerstandsbewegung umgehen, die den Vollzug von Abschiebemaßnahmen in vielen Fällen verhindert. Gleichzeitig sind die Behörden bisher bestrebt, eine starke Konfrontation durch eine systematische Kriminalisierung und Repression der Verantwortlichen in den Gemeinden zu vermeiden.

Mit dem Clearingverfahren versuchten die Behörden die Beziehungen zwischen den Kirchengemeinden und den Behörden umzugestalten. Die Praxis der Kirchengemeinden soll von einer eigenständigen und konfrontativen Intervention gegen ein empfundenes Unrechtshandeln des Staates zu einem lokalen Härtefallscreening verändert werden, bei dem die Behörde lediglich um eine erneute Fallprüfung ersucht wird. Wie bei der Umwandlung der Balkanroute in einen Korridor versuchen die Behörden an dieser Stelle widerständige Praktiken in geordnete Bahnen zu lenken, das Terrain der Auseinandersetzungen zu regulieren. Ähnlich wie bei Streiks, die bei Tarifaueinandersetzungen erlaubt aber als Mittel politischer Auseinandersetzungen verboten sind, ist es für die Behörden ein rotes Tuch, wenn in Kirchenasylfällen politisch gegen Dublin oder die deutsche beziehungsweise europäische Migrationspolitik argumentiert wird. Mit den formalen Anforderungen des Dossiers, die Gründe *im Einzelfall* zu schildern, die gegen die Überstellung sprechen, versuchen die Behörden das Thema der Auseinset-

zung zu bestimmen: Auseinandersetzungen um individuelle Härtefälle werden akzeptiert, Kirchenasyl als politische Bewegung und Intervention in Migrationspolitik nicht. Auch im Clearingverfahren ist diese staatliche Regulationsstrategie mit weitgehendem Entgegenkommen der Behörden hinsichtlich der Position der Kirchengemeinden und Asylsuchenden verbunden – einer kooperativen Haltung von Seiten der Behörden und gelegentlich vorgezogene Selbsteintritte, die es allen Beteiligten erlauben, das Kirchenasyl frühzeitig und sicher zu beenden. Anders als bei der Balkanroute gelang es den Behörden beim Kirchenasyl bisher nicht, damit die widerständige Praxis zu unterbrechen.

Neben der vom Polizeiseelsorger angesprochenen Hemmung vor »dem Heiligen« und der besonderen Beziehung zwischen Kirche und Staat in Deutschland interpretiere ich diese Zurückhaltung dahingehend, dass Kirchengemeinden, Pfarrer*innen und Kirchenvorstände respektierte Teile der Zivilgesellschaft sind, denen gegenüber der systematische Einsatz von Staatsgewalt nicht üblich ist. In zivilgesellschaftlichen Kämpfen gibt es höhere Hürden für den Einsatz von Gewalt als in operativen Kämpfen, zumal gegenüber Subalternen. Schilderungen der Auseinandersetzungen zwischen Polizist*innen und Asylsuchenden während stattfindender Überstellungen verdeutlichen die größere Bereitschaft, hier Gewalt einzusetzen.

6.2.1.4 Während der Überstellung

In vielen Fällen enden Dublin-Verfahren auch bei einem beschiedenen Zuständigkeitsübergang auf einen anderen Mitgliedstaat wie beschrieben durch den Fristablauf oder einen Selbsteintritt – in anderen Fällen kommt es zu Überstellungsversuchen. Viele dieser Überstellungsversuche scheitern, oft am Widerstand der Betroffenen. Dank einer Parlamentarischen Anfrage an die Bundesregierung gibt es für das Jahr 2019 detaillierte Zahlen zu Abschiebungen, Überstellungen und Gründen des Scheiterns von Abschiebemaßnahmen in Deutschland. Diese Anfrage stellt die Fraktion der Linken schon seit vielen Jahren jährlich – mir liegt sie seit dem Jahr 2006 vor. Ich werde für eine Vorstellung der quantitativen Dimension der Widerstandspraxen gegen Abschiebungen beziehungsweise Überstellungen an dieser Stelle die Statistik zu Abschiebungen und Überstellungen im Jahr 2019 darstellen. An Stellen, in denen zu den Vorjahren Zahlen vorliegen ergänze ich diese in einer Fußnote bis 2015.¹⁶ Einige Aspekte dieser Zahlen setzen ein Verständnis der Abläufe im Behördenhandeln voraus, die erst weiter unten in diesem Kapitel geschildert werden.

16 Die den Zahlen und Zitaten in diesem Kapitel zugrundeliegenden Quellen sind dabei immer soweit nicht anders angegeben für 2019 (Bundesregierung 2020a), für 2018 (Bundesregierung 2019), für 2017 (Bundesregierung 2018a), für 2016 (Bundesregierung 2017a) und für 2015 (Bundesregierung 2016a).

Im Jahr 2019 wurden in Deutschland 22.097 Abschiebungen¹⁷, 13.689 Zurückweisungen¹⁸ und 2.934 Zurückschiebungen¹⁹ durchgeführt. Darin enthalten sind 8.423 Überstellungen²⁰, die zum Teil in den Zahlen zu Abschiebungen und zum Teil in denen zu Zurückschiebungen enthalten sind. Von den Abschiebungen fanden 19.238 auf dem Luftweg, 2.743 auf dem Landweg und 116 auf dem Seeweg statt. 5.955 Abschiebungen davon wurden in 168 dafür gecharterten Flugzeugen durchgeführt²¹ – damit ist der Anteil an Charterflügen 2019 das dritte Jahr in Folge rückläufig. Von allen Abschiebungen auf dem Luftweg wurden 12.252 unbegleitet²² und 7.329 in Begleitung der Bundespolizei²³ durchgeführt. Auch hier eine Trendwende: während von 2015 bis 2017 die Anzahl der begleiteten Abschiebungen immer höher war als die der unbegleiteten, gab es 2018 und 2019 mehr unbegleitete als begleitete Abschiebungen.

Vor der Übergabe an die Bundespolizei sind 2019 28.944 Abschiebungen gescheitert, davon 16.854 Überstellungen. Von den 16.854 vor der Übergabe gescheiterten Überstellungen wurden in 9.975 »das Ersuchen« storniert und in 6.446 Fällen erfolgte die »Zuführung« nicht. Ich interpretiere diese Angaben so, dass es sich bei »dem Ersuchen« um das Amtshilfeersuchen der Ausländerbehörde an die Landespolizei handelt und dass eine Stornierung des Amtshilfeersuchens in den meisten Fällen das Resultat von bürokratischen Kämpfen sein wird.²⁴ Bei den 6.446 Fällen, in denen die Polizei es trotz des Amtshilfeersuchens nicht schaffte, die Betroffenen zum Flughafen zu bringen, wird die Abschiebemaßnahme beim Aufsuchen der Person oder beim Transport gescheitert sein. Damit ist diese Zahl der beste mir bekannte Indikator für das quantitative Verhältnis von Untertauchen, Kirchenasyl und Widerstand nach der Übergabe an die Bundespolizei. Wie oft es sich dabei um Praxen des intentionalen Entziehens handelt und wie hoch der Anteil von zufälligen Abwesenheiten ist, lässt sich nicht beziffern. Die Tatsache, dass die Abholung für eine Überstellung typischerweise nachts durchgeführt wird und die Polizeibeamt*innen das taktische Vorgehen beim Aufsuchen so ausrichten, dass die Chance die Betroffenen anzutreffen möglichst maximiert wird, spricht für einen großen Anteil an intentionalen Praxen. Die Widerstandspraxen der Betroffenen gegen die Abholung durch die Polizei

17 Abschiebungen 2018: 23.617, 2017: 23.966, 2016: 25.375, 2015: 20.888.

18 Zurückweisungen 2018: 12.079, 2017: 12.370, 2016: 20.851, 2015: 8.913.

19 Zurückschiebungen 2018: 2.497, 2017: 1.707, 2016: 1.279, 2015: 1.481.

20 Überstellungen 2018: 9.209, 2017: 7.102, 2016: 3.968, 2015: 3.597.

21 Abgeschobene Personen in Charterflügen 2018: 7.447, 2017: 8.961, 2016: 13.464, 2015: 10.176.

22 Unbegleitete Abschiebung in der Luft 2018: 10.328, 2017: 9.280, 2016: 7.730, 2015: 6.569.

23 Abschiebungen in der Luft in Begleitung der Bundespolizei 2018: 7.987, 2017: 9704, 2016: 12.912, 2015: 10.787.

24 Die Details der Abläufe zwischen den Behörden bei Überstellungen, wie das Amtshilfeersuchen, werden weiter unten in diesem Kapitel ausführlicher geschildert.

sind effektiv und haben einen deutlichen Einfluss auf die Gesamtzahl der erfolgreichen Überstellungen: auf 8.423 erfolgreich durchgeführte Überstellungen 2019 kamen 6.446, die bei der Abholung scheiterten.

In 305 Fällen verweigerte die Bundespolizei 2019 bei Überstellungen die Übernahme der Betroffenen. Auf Grundlage der Ausführungen in der *Bestimmungen über die Rückführung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftweg der Bundespolizei* (Best.-Rück.-Luft.) und dem Interview mit der Abschiebebeobachtung ist davon auszugehen, dass es sich hierbei um Fälle handelt, in denen Widerstandshandlungen der Betroffenen zwar nicht zu einem Abbruch der Maßnahme durch die Landespolizei geführt haben, aber die Beamt*innen der Bundespolizei veranlassten, die Abschiebung letztlich doch nicht an diesem Tag durchzuführen.²⁵

In 1.341 Fällen wurden 2019 Überstellungen in der Statistik explizit aufgrund von »Widerstandshandlungen der Betroffenen« abgebrochen. Da in der folgenden Tabelle die Daten nach Flughäfen aufgeschlüsselt wurden, gehe ich davon aus, dass es sich hierbei um Überstellungen handelt, bei denen die Betroffenen schon an die Bundespolizei übergeben wurden. Abbrüche aufgrund von Widerstandshandlungen während des Transports sind ja auch schon in den Zahlen zu Abbrüchen vor der Übergabe an die Bundespolizei im Flughafen enthalten. Darüber hinaus wurden 2019 64 Überstellungen wegen medizinischer Bedenken abgebrochen, 14 wegen versuchter oder durchgeführter Selbstverletzung bzw. Suizid, 13 Überstellungen wurden durch erfolgreiche Rechtsmittel gestoppt und 385 durch die Weigerung der Pilot*in oder der Fluggesellschaft, den Transport durchzuführen. Da sich Pilot*innen für eine Verweigerung auf eine Gefährdung der Sicherheit und Ordnung an Bord beziehen müssen, ist anzunehmen, dass auch hier Widerstand von Betroffenen oder Proteste von Dritten die Grundlage der Weigerung der Pilot*innen bildete. Während diese quantitativen Daten eine Vorstellung über die Häufigkeit des Widerstandes gegen laufende Überstellungen geben, erlauben sie kaum eine Rekonstruktion der Auseinandersetzungen in den entsprechenden Situationen. Zu diesem Zweck greife ich – wie in den anderen Kapiteln – auf Interviews und die Analyse entsprechender Dokumente zurück. Anders als in den anderen Kapiteln werde ich an dieser Stelle zuerst die Behördenpraxis bei den Überstellungen darstellen, bevor ich auf Widerstandspraxen eingehe.

Bei Überstellungen ist die Zuständigkeit zwischen verschiedenen Behörden verteilt. Das BAMF führt das Dublin-Verfahren, erstellt den Bescheid, der die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaats feststellt und kommuniziert auch nach der Bescheiderstellung mit dem Mitgliedstaat über die Umsetzung der Überstellung. Die Ausländerbehörde kümmert sich um die Organisation der aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen aus dem Bescheid, stellt eine befristete Duldung aus und organisiert

25 Näheres zu dieser Dienstanweisung für Polizeibeamt*innen sowie der erwähnte Interviewausschnitt mit der Abschiebebeobachtung finden sich weiter unten in diesem Kapitel.

die praktische Umsetzung der Überstellung. Sie legt den Tag der Überstellung fest, bucht den Flug und stellt das Amtshilfeersuchen an die Polizei. Die Landespolizei ist für das Auffinden der betroffenen Person, gegebenenfalls ihre Festnahme und den Transport zum Verkehrsmittel der Überstellung, in der Regel zu einem Flughafen, zuständig. Dort übergibt die Landespolizei die betroffene Person an die Bundespolizei, welche für den Transport über die Grenze verantwortlich ist. Von diesem groben Zuständigkeitsschema kann in konkreten Fällen abgewichen werden – so war es in Fall von M die Bundespolizei, die ihn aufgegriffen hat und direkt der Abschiebehaft zuführte. Es war sogar die Bundespolizei, die die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedsstaates feststellte, da das BAMF das Asylverfahren nicht in Behandlung nahm.

Die Auseinandersetzungen um Überstellungen sind dabei eine Sonderform der Auseinandersetzungen um Abschiebungen. Dies ist auch an den Interviews mit den Angestellten in der Ausländerbehörde gut erkennbar: Die Erfahrungen mit Abschiebungen in die Herkunftsländer und mit Überstellungen in Transitstaaten verwischen sich hier immer wieder – die Trennung durch den spezifischen Fokus meines Forschungsinteresses ergibt in den alltäglichen Erfahrungen des Personals der Abschiebebehörden in vielen Fällen keinen Sinn. Bei den Polizist*innen war dieser Umstand in Interviews und Gesprächen noch deutlicher – hier wussten die Polizeibeamt*innen oft gar nicht oder nur sehr grob, was Dublin ist. Die Spezifik der europarechtlichen Rechtsgrundlage der Maßnahme spielt für ihre Arbeit bei der Durchführung der Maßnahme keine entscheidende Rolle.

Kämpfe um Abschiebungen haben in Deutschland mittlerweile eine lange Geschichte. Gewaltsame Tode von Asylsuchenden bilden die Schlüsselmomente dieser Geschichte. Während der polarisierenden politischen Debatten um Migrations- und Asylpolitik in der BRD der 1980er-Jahre schuf der Selbstmord eines jungen türkischen Mannes ein Schlüsselereignis deutscher Abschiebepolitik. Der 23 Jahre alte Cemal Kemal Altun stürzte sich am 29. August 1983 aus dem Fenster im 6. Stock des Oberverwaltungsgerichts Berlin in den Tod. Dort fand eine Verhandlung über seine Auslieferung an die türkische Militärdiktatur statt, auf deren positiven Ausgang Altun nicht mehr vertraute. Altuns Suizid und die starke öffentliche Aufmerksamkeit für seinen Fall führte zur Mobilisierung einer pro-migrantischen und antirassistischen Bewegung und zu einer noch heute einflussreichen Institutionalisierung derselben. Aus dem Unterstützungskomitee für Altun in der Heilig-Kreuz-Gemeinde ging das erste Kirchenasyl und die Gründung von »Asyl in der Kirche« hervor. Auf Landesebene entstanden die Flüchtlingsräte und 1987 wurde auf Bundesebene Pro Asyl gegründet (vgl. Kirchhoff und Lorenz 2018, S. 50). Bis heute ist es eine Besonderheit der institutionellen Landschaft in diesem Bereich, dass antirassistische Bewegungen und NGOs sich stark aufeinander beziehen.

Das zweite Schlüsselereignis in der Geschichte deutscher Abschiebepolitik war die Tötung von Aamir Ageeb am 28. Mai 1999 durch Polizeibeamt*innen des Bundesgrenzschutzes während seiner Abschiebung im Flugzeug. Der Bundesgrenzschutz

schoß Ageeb in einer Maschine der Lufthansa von Frankfurt aus nach Khartum in den Sudan ab. Während der Abschiebung war Ageeb gefesselt und wurde beim Start des Flugzeuges von den ihn begleitenden Polizist*innen erstickt (vgl. Rheinische Post 2004).

In der Folge der Tötung Ageeb's wurden für ein paar Monate alle Abschiebungen ausgesetzt und am Frankfurter Flughafen »interkulturelle Trainings« durch einen evangelischen Pfarrer für angehende Bundespolizist*innen institutionalisiert (vgl. Zentrum Oekumene 2021). Auch wenn solche Trainings zur Verhinderung tödlicher polizeilicher Übergriffe hilflos wirken, sind sie Hinweise auf Veränderungsprozesse innerhalb des Bundesgrenzschutz, später der Bundespolizei.

Für die polizeiliche Praxis bei den Abschiebeeinsätzen von unmittelbarer Bedeutung war die Regelung von Verfahrensabläufen bei Abschiebungen in Flugzeugen in dem Dokument *Bestimmungen über die Rückführung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftweg*, besser bekannt unter dem Kürzel *Best.-Rück.-Luft.* aus dem Jahr 2000. Obwohl das entsprechende Dokument der Geheimhaltung unterliegt – »nur für den Dienstgebrauch« – ist es in der Fassung vom Juni 2001 über eine Suchmaschine im Internet zugänglich und auch eine teilweise geschwärzte Version von 2016 liegt mir vor. In dieser wird die Losung *Keine Rückführung um jeden Preis* geprägt, die seither als Phrase zu deutschen Abschiebepraktiken immer wieder genannt wird. Konkret heißt es in der *Best.-Rück.-Luft.* aus dem Jahr 2001 dazu:

»Bei allen Maßnahmen des unmittelbaren Zwangs ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Bei Rückführungen darf keine Gefahr für Leib oder Leben des Rückzuführenden verursacht werden. Daher ist im Zweifel eine Rückführungsmaßnahme eher abubrechen. Dies gilt insbesondere, wenn die Renitenz und Gefährlichkeit des Rückzuführenden mit den zugelassenen Zwangsmitteln und bei Beachtung der nachfolgenden besonderen Hinweisen nicht überwunden werden kann, ohne daß dadurch unkalkulierbare Risiken für Leib oder Leben des Rückzuführenden entstehen.

Deshalb: »Keine Rückführung um jeden Preis« (Bundespolizei 2001, S. 24, Herv. im Orig.)

Einige Jahre später wird an den Flughäfen in Frankfurt a.M., Düsseldorf, Hamburg und Berlin eine kirchliche Abschiebebeobachtung installiert. Diese hat die Aufgabe,

»die Praxis von Abschiebungen als unabhängige Beteiligte zu beobachten und zu dokumentieren. Damit soll Transparenz in einem allgemein nicht zugänglichen und öffentlich nicht kontrollierten Bereich staatlichen Handelns hergestellt werden« (Abschiebebeobachtung FFM 2019, S. 4)

Aus Sicht der Polizei beginnt der Prozess der Überstellung nach dem Amtshilfeersuchen und nachdem die Informationen zum Fall und der Vorgeschichte bei der Landespolizei eingegangen sind, durch die Planung des Einsatzes:

»Pol-F: Im Normfall bedeutet das, dass sich der Verantwortliche in der Polizei, in der Regel auf einer Polizeistation oder auf einem Polizeirevier darüber Gedanken machen muss, wie führt er diese Maßnahme einsatztaktisch besonders günstig durch, um eben auch die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen und eben auch die Person oder Personen anzutreffen. Wie viele Polizisten braucht er dafür, plant den Einsatz und führt den dann entsprechend durch und gewährleistet dann den Transport eben nach Frankfurt.« (Interview Polizeiführung Landespolizei, 2018)

Dabei muss die Polizei neben der Effektivität der Maßnahme auch auf deren Verhältnismäßigkeit achten. Den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erläutert der Polizeibeamte in dem Interview an dem Beispiel der mit der Abschiebemaßnahme verbundenen Freiheitsentziehung:

»Pol-F: Ja, der Grundgedanke ist der, dass wir natürlich im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten eine verhältnismäßige Maßnahme fahren müssen. Bedeutet, in Abhängigkeit der Abflugzeit muss dann berechnet werden, wie viel Zeit brauche ich, bis ich nach Frankfurt fahre, wie viel Zeit brauche ich in Frankfurt für die ganzen Abwicklungen. Sie kennen das ja davon, wenn man selber irgendwo hin fliegt, dass man zwei Stunden vorher am Flughafen sein muss. All diese Dinge. Und daraus ergibt sich dann zurückgerechnet vom Grundgedanken auch die Zeit, wann eben die Zielpersonen entsprechend aufgesucht werden. Erklärt auch manche Zeit, die in der Öffentlichkeit sicherlich kontrovers diskutiert wird, wenn Polizei des Nachts um drei Uhr irgendwo an einer Unterkunft erscheint und dann die Leute abholt. Hängt nicht damit zusammen, dass man da große Schikane oder so durchführen will, sondern hängt dann ganz einfach davon zusammen, wir haben ja keinen Festnahmegrund einen Tag vorher schon festzunehmen, in Gewahrsam zu bringen und dann nach Frankfurt zu fahren. Sondern der Grundgedanke ist, eben, diese freiheitsbeschränkenden Maßnahmen relativ gering zu halten und deshalb auch diese Abholzeiten.« (Ebd.)

Das Aufsuchen und gegebenenfalls Festnehmen der betroffenen Personen bei unkomplizierten Einsätzen ist eine Aufgabe von Streifenpolizist*innen. Für den Transport zum Flughafen gibt es in der Landespolizei besonders geschultes Personal. Entscheidungen zum Abbruch von Maßnahmen werden von den eingesetzten Polizeibeamt*innen in Absprache mit der Ausländerbehörde getroffen. Werden Komplikationen schon im Vorhinein erwartet, dann werden für die Entscheidung über den Abbruch der Abschiebemaßnahme höhere Polizeibeamt*innen an dem

Prozess beteiligt, die entweder vor Ort oder aus dem Polizeipräsidium den Einsatz verfolgen:

»DL: Mhm und Sie haben vorher gesagt, dass es komplizierte Abschiebungen gibt, wo nochmal ein, also höhere Polizeibeamte [Pol-F: Ja] eingeschaltet werden. [Pol-F: Richtig] Was wären das für Fälle und wie funktioniert das da dann?

Pol-F: Also, wenn beispielsweise damit zu rechnen ist, dass einer derjenigen, deren Aufenthalt zu beenden ist, jetzt beispielsweise sich selbst oder anderen Gewalt antun könnte, wenn so eine Prognose vorhanden ist. Oder wenn die Gefahr besteht, weil wir die Erfahrung schon im Vorfeld gemacht haben, dass er sich massiv der Flucht [gemeint ist der Abschiebung; DL] entziehen würde und dabei auch Gewalt anwenden würde, dann müssten wir in der Vorbereitung natürlich auch überlegen, wie geht man jetzt letztendlich damit um und welche Polizeikräfte sind dann dafür geeignet, diese Maßnahme durchzuführen.

DL: Okay, und dafür werden dann höhere Ebenen einbezogen um nochmal mehr Autorität [Pol-F: genau, richtig] und Erfahrung und mehr Ressourcen...

Pol-F: Ja und um insbesondere dann nochmal komplexe Entscheidungen zu treffen. Beispiel aus meiner eigenen Erfahrung als Einsatzleiter. Wir hatten dort Kenntnisse, da ging es um eine Familie, dass möglicherweise die Frau während der Maßnahme einen Suizidversuch begehen könnte, dass der Mann aber auch durchaus gewalttätig gegenüber den Polizeikräften sein könnte, so dass dann auch natürlich irgendwann die Entscheidung zu treffen ist, führen wir diese Maßnahme noch komplett durch oder brechen wir die ab. Und diese komplexen Entscheidungsvorgänge werden dann nicht den normalen Streifenbeamten überlassen, sondern dafür sind dann extra höhere Entscheidungsträger auch im Dienst.« (Ebd.)

Die Praxis der Polizei an dieser Stelle reflektiert die Widerstandspraktiken der Asylsuchenden. Wären Versuche des sich Entziehens durch Abwesenheit, durch Flucht, durch Gegenwehr, auch mit Gewalt, und durch Selbstverletzungen nicht übliche Reaktionen auf Abschiebemaßnahmen, dann wäre eine solch ausdifferenzierte Planungskette mit der Option der Beteiligung von Beamt*innen aus der Polizeiführung nicht notwendig.

Neben den Polizeibeamt*innen und der Ausländerbehörde werden oft die Beschäftigten der Unterkunft über bevorstehende Abschiebemaßnahme informiert, weil sie um die Herausgabe des Schlüssels oder um die Öffnung der Tür gebeten werden. Wird sich aus Gründen der Geheimhaltung gegen eine Information der Beschäftigten der Unterkunft entschieden, muss die Tür der Unterkunft durch die Polizeibeamt*innen oder einen Schlüsseldienst aufgebrochen werden, falls sie nicht freiwillig geöffnet wird.

Hat die Landespolizei die »Zielperson oder Zielpersonen« einmal aufgegriffen, transportiert sie diese in der Regel zu dem Flughafen. Dort übergibt die Landespo-

lizei die Asylsuchenden an die Bundespolizei. Dabei werden Sie in der Regel nicht durch den öffentlichen Bereich des Flughafens transportiert, sondern direkt in den nicht-öffentlichen Bereich der Bundespolizei gebracht. Dort wird eine »Luftsicherheitskontrolle« durchgeführt, das heißt:

»AB: [...] wie ein normaler Passagier auch, einmal durchgepiepst, Sachen werden untersucht, Rollband, Gepäckkontrolle. Das Geld wird gezählt, die Ausweispapiere werden kontrolliert.« (Interview mit der Abschiebebeobachtung an einem Flughafen, 2017)

Da die Bundesrepublik Betroffenen die Kosten für die Abschiebung in Rechnung stellt, sind die Bundespolizist*innen angewiesen, den Betroffenen Geld und Wertgegenstände zur Deckung der Abschiebekosten abzunehmen. Bei den Betroffenen führt diese Abnahme des Geldes als Bezahlung für die eigene Abschiebung häufig zu erheblichem Widerstand. In der Best.-Rück.-Luft. Von 2001 werden die Beamten*innen deshalb angewiesen abzuwägen, ob der Wert des eingezogenen Geldes die durch die »eventuell dann eintretende Renitenz des Rückzuführenden« Kosten, z.B. für notwendige verstärkte Begleitung während der Abschiebung, aufwiegen (vgl. Bundespolizei 2001, Abschnitt 2.1.2.7).²⁶ Nach der Luftsicherheitskontrolle erfolgt die offizielle Übergabe der Betroffenen an die Bundespolizei. Laut Best.-Rück.-Luft. Muss sich dafür »der Rückzuführende [...] in einer ordnungsgemäßen Verfassung befinden und ein akzeptables Erscheinungsbild bieten« (Bundespolizei 2016, Abschn. 2.1.2.2). Ansonsten kann die Bundespolizei die Übernahme verweigern. Ein weiterer Grund für eine solche Weigerung ist, wenn sich »am Flugtag konkrete Anhaltspunkte für die Erforderlichkeit einer Sicherheitsbegleitung ergeben und diese nicht kurzfristig realisiert werden kann« (Bundespolizei 2001, Abschn. 2.1.2.4).²⁷ Verweigerter Übernahmen aus dem zweiten Grund kommen laut der Schilderung der Abschiebebeobachterin öfter vor:

»AB: Wenn schon von Anfang an klar ist, also wenn die Zubringkräfte, die Landespolizei, sagt, der hat sich eigentlich nur gewehrt die ganze Zeit und das ist auch hinten in dem Warteraum dann offensichtlich, dass er nicht fliegen möchte und die Situation nur eskalieren wird, gibt es auch den Fall, dass die Beamten gleich sagen, ne, ne, der muss auch gar nicht durch die Kontrolle. Den nehmt ihr bitte jetzt gleich wieder mit. Der, ne, das ist heute der Erstversuch beispielsweise. Der ist unbegleitet, das können wir nicht verantworten, in einer normalen Linienflugmaschine, da, den abzuschieben.« (Interview mit der Abschiebebeobachtung an einem Flughafen, 2017)

26 In der veröffentlichten Version der Best.-Rück.-Luft. zum Stand Oktober 2016 ist der entsprechende Absatz geschwärzt.

27 Auch dieser Abschnitt ist in der veröffentlichten Version von 2016 geschwärzt.

Nach der Übergabe wird die betroffene Person im Trakt der Bundespolizei bis zum Abflug des Fliegers in eine Zelle gesperrt. Von dort bringen die Polizist*innen sie zum Flugzeug. Es gibt zwei Varianten von Abschiebeflügen – Charterflüge, in denen nur Betroffene, ihre Begleitung und Crew fliegen und Linienflüge, in denen auch freiwillige Passagier*innen fliegen. Bei Linienflügen gehen die Betroffenen in der Regel vor den freiwilligen Passagier*innen an Bord. Nach Möglichkeit versuchen die organisierenden Behörden möglichst abgetrennte Sitzplätze für die Betroffenen und gegebenenfalls ihr Begleitpersonal zu organisieren – ganz hinten oder vorne im Flugzeug, manchmal auch abgetrennt durch einen Vorhang. Die anderen Passagier*innen sollen von den Abschiebungen möglichst wenig mitbekommen.

Die Best.-Rück.-Luft. Verweist bezüglich der Verantwortungsteilung zwischen den Beamt*innen der Bundespolizei und dem »Luftfahrzeugführer« auf das Luftsicherheitsgesetz und Artikel 6 des Tokioter Abkommens (Bundespolizei 2016, Abschn. 2.2). Demnach ist an Bord des Flugzeuges die Kapitän*in für »die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung des im Flug befindlichen Luftfahrzeugs« (LuftSiG, § 12, 1) verantwortlich. Im Flug befindlich ist ein Flugzeug rechtlich dann, wenn die Außentüren geschlossen sind. Zur Durchsetzung dieser Verantwortung kann die Kapitän*in Zwangsmittel einsetzen beziehungsweise ihre Crew, begleitende Polizist*innen oder Passagier*innen zum Einsatz von Zwangsmitteln auffordern. Dabei hat sie sich gemäß des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit für das mildeste geeignete Zwangsmittel zu entscheiden. Dies bedeutet, dass Polizist*innen an Bord nach dem Schließen der Flugzeugtüren ihre eigenständigen hoheitlichen Rechte verlieren und Gewalt gegen die betroffene Person nur noch im Auftrag der Pilot*in anwenden dürfen. Die Bundesregierung führte dazu in einer Antwort auf eine Parlamentarische Anfrage aus:

»Der Bordgewalt des verantwortlichen Luftfahrzeugführers unterliegen alle an Bord befindlichen Personen, also die übrigen Besatzungsmitglieder und Fluggäste einschließlich der an einer Rückführung beteiligten Polizeivollzugsbeamten. Die polizeilichen Befugnisse dieser Beamten enden mit dem Schließen der Außentüren des Flugzeuges. Die Polizeivollzugsbeamten sind daher ab diesem Zeitpunkt im Hinblick auf ihre Rechte und Befugnisse an Bord den übrigen Passagieren gleichgestellt und haben keinen Sonderstatus. Dies gilt sowohl für den inländischen als auch für den ausländischen Luftraum. Ein Tätigwerden der Polizeivollzugsbeamten (z.B. durch Anwendung unmittelbaren Zwangs) ist daher von einer Aufforderung oder Ermächtigung durch den Luftfahrzeugführer abhängig.« (Bundesregierung 1999, S. 3)

Die Entscheidungsgewalt für Gewaltanwendung während der Abschiebungen liegt damit zumindest gemäß der rechtlichen Konzeption bei der Kapitän*in und nicht mehr bei den Beamt*innen. Befindet sich das Flugzeug noch am Boden legt der

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Artikel 7 des Tokioter Abkommens²⁸ nahe, dass der Abbruch der Abschiebung und das Entfernen der betroffenen Person aus dem Flugzeug die mildeste und deshalb die zu wählende Maßnahme darstellt.

Diese rechtlichen Bestimmungen machen die Pilot*in in dieser Phase der Abschiebung nach dem Schließen der Außentüren und vor dem Start des Flugzeugs zu einer entscheidenden Akteur*in. Im Gegensatz zur Ausländerbehörde und der Polizei sind Pilot*innen nicht der Umsetzung des Aufenthaltsrechts verpflichtet, sondern nur der Gewährleistung von »Sicherheit und Ordnung« an Bord ihres Flugzeuges. Die Vereinigung Cockpit (VC), die Interessenvertretung von Pilot*innen, hat immer wieder zu der Thematik öffentlich Stellung bezogen. Dabei deuten stark wechselnde Positionen innerhalb der Vereinigung Cockpit daraufhin, dass diese Stellungnahmen umkämpft waren. Während die Vereinigung Cockpit wenige Monate nach der Tötung Aamir Ageebs noch riet, eine »Rückführung nicht abzulehnen oder zu behindern soweit absehbar ist, dass die Sicherheit und Ordnung an Bord aufrecht erhalten werden kann« (Vereinigung Cockpit 1999), änderte sich diese Position in den nächsten Jahren. Im Februar 2001 empfahl die Vereinigung Cockpit ihren Mitgliedern, »sich nur noch an Abschiebungen zu beteiligen, bei denen der Abschübling freiwillig fliegt« (Vereinigung Cockpit 2001). Dies entspräche auch der Politik des Weltpilotenverbandes IFALPA. Die Vereinigung Cockpit gab darüber hinaus Anhaltspunkte, wann von der Unfreiwilligkeit bei Abschiebungen auszugehen sei:

»Die Freiwilligkeit kann schon dann verneint werden, wenn der Abzuschiebende unter Zwangsanwendung an Bord gebracht wird, also etwa gefesselt oder sediert (unter dem Einfluss von Beruhigungsmitteln). Auch die Begleitung durch übermäßig viele Polizeibeamte impliziert die Unfreiwilligkeit. Am sichersten lässt sich die Freiwilligkeit dadurch ermitteln, dass man die Person befragt. Fällt der Abschübling in die Kategorie »not willing to travel«, sollte die Beförderung unter Hinweis auf das rechtsstaatliche Verhältnismäßigkeitsprinzip verweigert werden.« (Ebd.)

In einem neueren Positionspapier vom Oktober 2015 formulierte die Vereinigung Cockpit wieder deutlich behördennäher und betont, dass Pilot*innen weder auf der Grundlage einer eigenen rechtlichen Prüfung noch auf der Basis von Gewissensgründen die Durchführung von Abschiebeflügen verweigern dürfen. Aber auch in diesem Positionspapier betonte die Vereinigung Cockpit, dass Pilot*innen bei einer »konkreten Gefährdung der Sicherheit und Ordnung an Bord« (Vereinigung Cockpit 2015) die Beförderung von »deportees« ablehnen können.

28 Dieser besagt, dass Zwangsmittel nur bis zur nächsten Landung aufrechterhalten werden dürfen.

Durch diese besondere Situation kurz vor dem Start des Flugzeuges bei Linienflügen ist dieser Moment besonders geeignet, um Abschiebungen in den letzten Minuten zu stoppen. Das haben auch Anti-Abschiebeaktivist*innen erkannt. So empfiehlt die Vernetzung gegen Abschiebungen in einem Flugblatt mit »Informationen für Menschen, die sich gegen ihre Abschiebung wehren wollen« (Vernetzung gegen Abschiebung 2017) den Betroffenen, nicht während des Transportes oder des Polizeigewahrsams aktiv zu werden, sondern erst im Flugzeug. Es wird den Betroffenen empfohlen mit der Crew und am besten mit der Pilot*in zu sprechen und zu erklären, dass sie nicht freiwillig fliegen. Reicht diese Erklärung nicht aus, ist die Empfehlung: »schreit laut, setzt euch nicht, schnallt euch nicht an oder werft euch auf den Boden!« (Ebd.)

Wie im Fall von M muss es dabei nicht die betroffene Person selbst sein, die das Ende der Abschiebemaßnahme im Flugzeug verlangt. Als Protest kombiniert mit Widerstand gegen Abschiebungen hat es sich aus Sicht von Aktivist*innen bewährt, bei Abschiebeflügen die Passagier*innen des entsprechenden Flugzeugs im Flughafenterminal gezielt über die in ihrem Flieger stattfindende Abschiebung zu informieren und zum Widerstand aufzufordern. Es soll auch Menschen gegeben haben, die gezielt zu diesem Zweck ein Flugticket gekauft haben. Wie im Fall von M können auf diese Weise immer wieder Abschiebungen gestoppt werden, in den allermeisten Fällen durch die Betroffenen selbst. Eine Reaktion der Abschiebebehörden auf diese erfolgreiche Widerstandspraxis ist der vermehrte Einsatz von Chartermaschinen für Abschiebeflüge.

Auch bei einer erfolgten Überstellung ist die Auseinandersetzung in vielen Fällen bei weitem nicht vorbei. Viele der Asylsuchenden kommen nach erfolgten Überstellungen wieder. Auch wenn mir keine Zahlen zu dieser Praxis bekannt sind, bildet sie sich in den Erfahrungen der Abschiebebehörden ab:

»Pol-F: Also Dublin, oder der eine oder andere Dublin Fall macht es für Polizeibeamte dahingehend besonders, dass sie natürlich die Erfahrung machen, wir haben eine erfolgreiche aufenthaltsbeendende Maßnahme durchgeführt und es dauert nicht lange, dass der Mensch, der über die Dublin-Verordnung nach Italien abgeschoben worden ist, sich dann doch wieder in der Bundesrepublik oder möglicherweise sogar im gleichen Örtchen, wo er denn vorher war, meldet. Und ist wieder da und die gleiche Maßnahme geht von vorne los. Und da kann man dann auch keinen Hehl daraus machen, dass dann natürlich der Polizeibeamte, erstmal aus seiner persönlichen Sicht die Sinnfrage stellt, der Maßnahme, die er da vorher durchgeführt hat.« (Interview Polizeiführung Landespolizei, 2018)

Was nach einer solchen Wiedereinreise passiert hängt vom Einzelfall ab. Wenn die wiederkehrende Person erneut einen Asylantrag stellt, wird in der Regel abermals ein Dublin-Verfahren eröffnet und die Auseinandersetzungen um den Zugang zu

Asylverfahren in Deutschland werden, beginnend mit noch einem Behördenverfahren, erneut geführt.

Infrapolitische Praxen der Betroffenen sind nicht die einzigen operativen Praxen, die die Umsetzung von Dublin erschweren. Im nächsten Kapitel geht es um staatliche operative Praxen, verdeckte Verweigerungsstrategien der Mitgliedstaaten in Bezug auf Dublin.

6.2.2 Verweigerungspraxen der Mitgliedstaaten

Im Fall der Auseinandersetzungen um Dublin lassen sich eine Reihe von nicht öffentlich erklärten, verdeckten Verweigerungspraxen von Mitgliedstaaten gegen die Umsetzung Dublins beobachten. Diese sind spezifisch für historische Situationen und verändern sich über die Zeit erheblich. Die drei für Dublin bekanntesten Beispiele für solch staatliche Verweigerungspraxen sind die operativen Praxen der griechischen, italienischen und ungarischen Staatsapparate. Während das Vorgehen der griechischen Behörden schon in der Geschichte Dublins ausführlicher dargestellt wurde (siehe Kapitel 5.3.2), werde ich in diesem Kapitel eine Rekonstruktion der Strategien der italienischen und ungarischen Behörden ergänzen.

Italien kombinierte im Zeitraum von 2012 bis 2015 eine – relativ zu den anderen beiden oben genannten Mitgliedstaaten – großzügige Asyl-Anerkennungspraxis mit miserablen sozialen Bedingungen, einer nur lückenhaften Dokumentation der Fingerabdrücke, der Einladungen zum Weiterwandern und mit der Verweigerung der Kooperation in Dublin-Verfahren. Die griechische Praxis im Zeitraum zwischen 2007 und 2011 war vor allem geprägt von einem ungenügenden Zugang zum Asylsystem, so gut wie keinen positiven Asyl-Entscheidungen und schlechten sozialen Bedingungen. Die ungarische Behördenpraxis zwischen 2012 und 2014 bestand in systematischer Inhaftierung von Asylsuchenden, unerträglichen Haftbedingungen, Obdachlosigkeit, systematischen Refoulements nach Serbien und phasenweise einer offenen Verweigerung der entsprechenden Behörden, ankommende Überstellungen zu akzeptieren. Allen drei Strategien war gemein, dass sie auf eine Situation zielen, die einen Verbleib von Asylsuchenden in dem jeweiligen Staat unattraktiv machen und Rücküberstellungen erschweren. Die Behörden der drei Mitgliedstaaten verstießen an verschiedenen Punkten gegen geltendes Recht und internationale Vereinbarungen. Sie waren im Unterschied zu beispielsweise den Verhandlungsstrategien der Mitgliedstaaten bei den legislativen Verfahren im Rat der Europäischen Union nicht öffentlich erklärt, sondern müssen entlang der tatsächlichen Behördenpraxen und zum Teil im Widerspruch zu der offiziellen Selbstbeschreibung der entsprechenden Staatsapparate rekonstruiert werden.