

Generalversammlung der Vereinten Nationen
Menschenrechtsrat, 19. Sitzung
Bericht der UN-Arbeitsgruppe zu willkürlichen Inhaftierungen
Anlage 3: Entsendung nach Deutschland
Dok. Nr. A/HRC/19/57/Add.3
22. Februar 2012

A U S Z Ü G E

Unverbindliche Arbeitsübersetzung der Zusammenfassung sowie Auszüge des Berichts betreffend Abschiebungshaft und Asylverfahren (Flughafenverfahren)

Übersetzung:
Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland
Witzlebenstr. 30a
14057 Berlin
www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de

Zusammenfassung

Die Arbeitsgruppe zu willkürlicher Inhaftierung hat Deutschland vom 26. September bis 5. Oktober 2011 auf Einladung der Bundesregierung besucht. Die Arbeitsgruppe genoss während des gesamten Besuchs und in jeder Hinsicht die vollständige Unterstützung der Regierung. Die Delegation konnte alle ins Auge gefassten Hafteinrichtungen besuchen und vertrauliche Gespräche mit den Inhaftierten führen.

Die Arbeitsgruppe nahm an mehreren Sitzungen mit Behörden des Bundes und der Länder in Berlin, Hamburg, Karlsruhe und Stuttgart teil. Sie traf führende Vertreter der Exekutive, Legislative und Judikative ebenso wie Vertreter der deutschen Zivilgesellschaft, einschließlich der Repräsentanten von Kirchen und Nichtregierungsorganisationen, Menschenrechtlerinnen, Anwälte, Juristen und Wissenschaftler.

In ihrem vorliegenden Bericht hält die Arbeitsgruppe eine Reihe positiver Aspekte fest, die Institutionen und Gesetze betreffen, die eine willkürliche Freiheitsentziehung verhindern sollen. Sie lobt die Anstrengungen, die der Staat insbesondere durch gesetzgeberische Maßnahmen unternommen hat, um die Regulierung von Freiheitsentziehungen und die Situation der Betroffenen in Deutschland zu verbessern. Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, dass der behördenübergreifende Ansatz des Staates in der Bekämpfung der sozioökonomischen Ursachen von Straftaten und delinquentem Verhalten sowie dessen bisherige Auswirkungen auf die Verringerung der Zahl von Delikten von entscheidender Bedeutung sind und dass dieses Modell auch über Deutschland hinaus verbreitet werden sollte. Die Arbeitsgruppe bezieht sich insbesondere auf Initiativen zur Zusammenarbeit zwischen der Polizei und den Kultusministerien als Antwort auf Faktoren, die sich auf die Kriminalitätsrate auswirken. Sie hebt zudem die Einrichtung einer unabhängigen Polizeikommission in Hamburg hervor, die unabhängige Ermittlungen gegen Polizeibeamte bei Vorwürfen von Fehlverhalten oder Misshandlungen im Amt führen soll. Als ein weiteres Best-Practice-Modell erwähnt die Arbeitsgruppe die Abschaffung der Verpflichtung von Schulleitungen und Krankenhausverwaltungen, Kinder von Migranten ohne gültigen Aufenthaltsstatus an die Ausländerbehörden zu melden, wenn diese Bildungsangebote oder medizinische Notfallversorgung erhalten.

Trotz dieser positiven Entwicklungen beobachtet die Arbeitsgruppe das System der Sicherungsverwahrung mit Sorge, das es ermöglicht, Personen, die ihre Strafe bereits abgesessen haben, weiterhin die Freiheit zu entziehen, weil sie noch als Gefahr für die Gesellschaft angesehen werden. In einigen Einzelfällen war die Möglichkeit der späteren Verhängung von Sicherungsverwahrung im ursprünglichen Strafurteil vorgesehen, in anderen Fällen hingegen wird sie erst nachträglich angeordnet, weil der Gefangene aus Gründen, die im Zeitpunkt der Verurteilung noch nicht bekannt waren, als Gefahr für die Gesellschaft eingestuft wird. Die Arbeitsgruppe stellt in ihrem Bericht die Frage nach der Verhältnismäßigkeit und nach der Zulässigkeit von Rückwirkungen und empfiehlt, den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Vermeidung unnötiger Eingriffe in individuelle Rechte zu folgen (*wörtl.: „...and recommends that the mechanism established by the Federal Constitutional Court to address such issues be followed.“*).

Andere Themen, die Besorgnis auslösten, sind der uneinheitliche Einsatz von Fesselungsmaßnahmen wie Handschellen und Fußfesseln bei Anhörungen im Rahmen der Untersuchungshaft - die Arbeitsgruppe stellte hier deutliche Unterschiede in der Praxis der verschiedenen Amtsgerichte fest, die sie besuchte – sowie die jüngere Gesetzgebung zur Freiheitsentziehung von Patienten zu Zwecken von Therapie und Behandlung, wie etwa das Therapieunterbringungsgesetz, und die überproportional große Zahl von Ausländern und Deutschen ausländischer Herkunft in Freiheitsentziehungseinrichtungen. Die Arbeitsgruppe stellt fest, dass die letztere Situation verursacht sein mag durch Faktoren wie die Einwanderungsgesetze des Landes, die besondere sozioökonomische Angreifbarkeit vieler dieser Gefangenen oder einen Mangel an Sprachkenntnissen oder sozialer Unterstützung. Sie nimmt ebenfalls zur Kenntnis, dass das Justizsystem bei der Verhängung von Untersuchungshaft gegen Ausländer arbeitet, da hier leicht damit argumentiert wird, dass diese keine Bindungen zur Stadt oder dem Land hätten und flüchten könnten.

Die Arbeitsgruppe stellt die Frage nach der Verhältnismäßigkeit der Verhängung von Abschiebungshaft gegen Ausländer, die über kein gültiges Visum zur Einreise verfügen oder deren Visum abgelaufen ist, sowie wegen illegaler Einreise oder illegalem Grenzübertritt, wobei diese häufig mit harten Strafen einhergeht. Die Arbeitsgruppe empfiehlt der Regierung, Möglichkeiten zu prüfen, Alternativen zur Abschiebungshaft zu nutzen.

Ein weiteres besorgniserregendes Thema im vorliegenden Bericht ist das sogenannte Flughafenasyilverfahren (*wörtl.: „fast-track“ airport procedure*), insbesondere am Flughafen Frankfurt/Main. Die Arbeitsgruppe hält die Frist von drei Tagen, die Asylsuchenden eingeräumt wird, um gegen die Ablehnung ihres Asylantrages Rechtsmittel beim Verwaltungsgericht einzulegen, für nicht hinreichend, um dem Antragsteller eine angemessene Vorbereitung seines Rechtsmittels zu ermöglichen. Die Arbeitsgruppe empfiehlt, dass vor einer Abschiebung eine individuelle Risikobewertung durchgeführt werden sollte. Die Gefahr einer Verfolgung und Diskriminierung in den Herkunftsländern sollte gewissenhaft geprüft werden, und grundlegende wirtschaftliche und soziale Rechte der Betroffenen sollten sorgfältig beachtet werden.

Inhalt

[...]

IV. Feststellungen

[...]

F. Ausländer vor der Abschiebung

46. Personen, die auf ihre Abschiebung warten, sind eine weitere Gruppe von Ausländern in Hafteinrichtungen. Am 6. Juli 2011 beschloss der Innenausschuss des Deutschen Bundestags einen Gesetzentwurf, der unter anderem das Aufenthaltsgesetz ändern sollte zur Anpassung an die EU-Richtlinie 2008/115/EG über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger

Drittstaatsangehöriger (sog. Rückführungsrichtlinie). Die Richtlinie stellt besondere Verhältnismäßigkeitsanforderungen an die Rechtmäßigkeit einer Anordnung von Abschiebungshaft.

47. Die Arbeitsgruppe wurde darüber informiert, dass es bestimmte gesetzliche Anforderungen an die Anordnung von Haft zur Sicherung der Abschiebung gibt, insbesondere im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit. § 62 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) legt fest, dass Abschiebungshaft von mehr als sechs Monaten bis zu einer Maximalgrenze von 18 Monaten nur zulässig ist, wenn der Betroffene versucht, seine Abschiebung zu verhindern. Die Behörden sind gesetzlich verpflichtet, alles zu tun, um die Abschiebung so schnell wie möglich durchzuführen. Obwohl nach der EU-Richtlinie Abschiebungshaft nur als letztes Mittel eingesetzt werden soll, erhielt die Arbeitsgruppe Informationen darüber, dass die Haft in der Praxis häufig zu leicht und für zu lange angeordnet wird. Wenn die Behörden ihrer Verpflichtung zur Beschleunigung des Verfahrens nicht nachkommen, dürfen die Gerichte keine Abschiebungshaft anordnen. Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, dass die Inhaftierung von Minderjährigen zur Sicherung ihrer Abschiebung unverhältnismäßig scheint, insbesondere im Fall unbegleiteter Minderjähriger. Dem Kindeswohl sollte im Einklang mit Artikel 3 Absatz 1 des Abkommens über die Rechte des Kindes Vorrang eingeräumt werden.

48. Deutschland hat eine Bevölkerung von etwa 82 Millionen Menschen, davon etwa sieben Millionen Ausländer. Die Arbeitsgruppe wurde darüber informiert, dass im Zeitpunkt ihres Besuchs etwa 7.600 Ausländer vor der Abschiebung standen. Im Durchschnitt wurden 7.700 Ausländer jährlich abgeschoben, wobei ihre Zahl von Jahr zu Jahr gefallen ist. Haben sie ihre etwaige Freiheitsstrafe abgesessen, so werden die Gefangenen für maximal 18 Monate in Abschiebungshafteinrichtungen untergebracht, während sie auf die Abschiebung in ihre Herkunftsländer warten. Viele Ausländer erreichen das 18-Monats-Limit und müssen danach mit einer Duldung aus der Haft entlassen werden. Der Duldungsstatus ist eine kurzfristige Maßnahme, die Betroffenen sind jederzeit dem Risiko der Abschiebung ausgesetzt. Die staatlichen Einrichtungen im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie der Justiz scheinen sich des Problems bewusst zu sein.

49. [...]

50. Im Hinblick auf Strafen für die illegale Einreise nach Deutschland wirft die Inhaftierung von Ausländern wegen illegalen Grenzübertritts, verbunden mit harten Strafen, erneut die Frage auf, inwieweit dies verhältnismäßig ist und sorgfältiger Befassung und Abhilfe durch die Regierung bedarf. Hier ergeben sich weitere Beispiele von Situationen, in denen auf Alternativen zur Abschiebungshaft zurückgegriffen werden kann.

51. Bürger von Ländern mit einer starken konsularischen Präsenz in Deutschland können vergleichsweise leicht abgeschoben werden. Staatsangehörige von Ländern, die über keine konsularischen Vertretungen in Deutschland verfügen oder deren Regierungen es ablehnen, sich einzuschalten, können dagegen für die maximal zulässige Zeit in Abschiebungshaft verbleiben (s. Ziff. 48).

G. Das Flughafenasylverfahren

52. Das Flughafenasylverfahren (*wörtl.: "fast-track" procedure at airports*) ist ein beschleunigtes Verfahren für Asylbewerber aus Ländern, die als "sichere Herkunftsstaaten" eingestuft werden und Asylsuchende ohne Ausweispapiere, die versuchen, über einen internationalen Flughafen nach Deutschland einzureisen. Sein Ziel ist es, eine prompte Entscheidung in einfachen Fällen zu ermöglichen, in denen auf der Hand liegt, dass der Asylantrag offensichtlich unbegründet ist und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) die entsprechende Entscheidung binnen zweier Tage treffen kann. Die Arbeitsgruppe ist über dieses Verfahren besorgt, wie es insbesondere am Flughafen Frankfurt/Main durchgeführt wird. Nach den Informationen, die die Arbeitsgruppe erhielt, stehen den Antragstellern nach Ablehnung eines Asylantrages nur drei Tage zur Verfügung, um beim Verwaltungsgericht Rechtsmittel einzulegen. Dieser Zeitraum scheint unzureichend, um dem Antragsteller eine angemessene Vorbereitung ihres/seines Rechtsmittels zu erlauben. Die Arbeitsgruppe stellt zudem fest, dass nach dem deutschen

Asylverfahrensgesetz unbegleiteten Minderjährigen im Alter von 16 und 17 Jahren abverlangt werden kann, ihr Asylverfahren wie Erwachsene ohne Hilfe eines Vormunds zu betreiben. Die Behörden berichteten, dass das Flughafenverfahren in der Praxis nur eingeschränkt eingesetzt werde. 2011 beispielsweise wurden von 772 Asylanträgen, die am Frankfurter Flughafen gestellt wurden, nur 58 Fälle im Flughafenverfahren entschieden, d. h. binnen zweier Tage. Die Antragsteller, denen das Asyl versagt wird, erhalten unmittelbar die Gelegenheit, Kontakt zu einem Rechtsanwalt ihrer Wahl aufzunehmen, und sie können kostenlosen Rechtsbeistand erhalten. Unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen wird durch das Jugendamt ein Verfahrenspfleger zur Seite gestellt.

53. Was die Überstellungen abzuschiebender Ausländer angeht, ist die Arbeitsgruppe der Auffassung, dass es der Klarheit bedarf, welcher EU-Mitgliedsstaat im Falle von Transfers für die Durchführung von Asylverfahren zuständig ist. Häufig werden Menschen zu Abschiebungszwecken gegen ihren Willen in Länder überstellt, die nicht immer ihre Herkunftsländer sind. Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass eine individuelle Risikoabschätzung erforderlich sein sollte, um zwangsweise Rückführungen durchzuführen. Die Gefahr einer Verfolgung und Diskriminierung in den Herkunftsländern sollte ebenfalls gewissenhaft geprüft werden. Diese Prüfung sollte sich auch auf die Berücksichtigung essentieller wirtschaftlicher und sozialer Rechte erstrecken, wie etwa den Zugang zu Gesundheitsversorgung, Bildung und Unterkunft.

54. Die Behörden wiesen darauf hin, dass die Unterbringung in der Transitzone eines internationalen Flughafens während des Flughafenverfahrens keine Inhaftierung darstelle. Der Ausländer wird lediglich daran gehindert, Deutschland zu betreten, aber nicht daran, seine Reise mit einem anderen Flugzeug fortzusetzen. Das Bundesverfassungsgericht billigte das Flughafenverfahren in seiner Entscheidung vom 14. Mai 1996, Az. 2 BvR 1516/93. Die Arbeitsgruppe stellt fest, dass Abschiebungsgefangene, insbesondere in Hamburg, in speziellen Abschiebungshafteinrichtungen untergebracht werden sollten, und nicht in gewöhnlichen Gefängnissen.

55. Im Lichte ihres Mandats für den Schutz von Asylsuchenden, Einwanderern und Flüchtlingen vor willkürlichen Freiheitsentziehungen fordert die Arbeitsgruppe die Bundesregierung auf, sicherzustellen, dass die Rechte dieser Personen im Einklang mit internationalen Menschenrechtsstandards umfassend geschützt werden. Sie fordert die Regierung auf, sicherzustellen, dass individuelle Verfahrensrechte den Betroffenen von Anfang ihrer Abschiebungshaft an gewährt werden, und dabei Themen wie sprachlicher Übersetzung, rechtlicher Beratung und der Bereitstellung von Informationen, etwa zum Recht, um Asyl nachzusuchen, besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Abschiebungshaft sollte nur als letztes Mittel genutzt werden, in Ausnahmefällen, zu klar bestimmten Zwecken und für die kürzestmögliche Dauer.

V. Schlussfolgerungen

[...]

62. **Die Arbeitsgruppe stellt fest, dass eine überproportionale Anzahl von Ausländern und Deutschen ausländischer Herkunft sich in Hafteinrichtungen befindet. Untersuchungshaft scheint gegen Ausländer mit der Begründung eines Mangels an örtlichen Bindungen zu leicht angeordnet zu werden. Dieses Phänomen mag auf Faktoren zurückzuführen sein wie die Aufenthalts- und Einwanderungsgesetze, die sozioökonomische Verwundbarkeit vieler dieser Gefangenen und / oder einen Mangel an Sprachkenntnis und sozialer Unterstützung. Die Kriterien, nach denen bestimmt wird, wer in Untersuchungshaft genommen wird, können ebenfalls negative Auswirkungen auf Ausländer haben.**

63. **Ausländer, die sich unrechtmäßig in Deutschland aufhalten und rechtskräftig ausgewiesen wurden, können in Abschiebungshaft genommen werden. Migranten sind eher in Gefahr, festgenommen und inhaftiert zu werden, allein aufgrund der**

Tatsache, dass sie Ausländer in einer irregulären Situation sind. Nicht im Besitz eines gültigen Visums zu sein oder nur über ein abgelaufenes Visum zu verfügen, stellt bereits an sich eine Straftat dar. Die Anordnung von Abschiebungshaft gegen Ausländer, die illegal die Grenze überschritten haben, verbunden mit harten Strafen, wirft die Frage nach der Verhältnismäßigkeit auf.

64. Was das beschleunigte Asylverfahren an Flughäfen betrifft, insbesondere am Flughafen Frankfurt/Main, ist die Arbeitsgruppe der Auffassung, dass, auch wenn Ausländern die sofortige Möglichkeit gegeben wird, einen Anwalt ihrer Wahl zu kontaktieren, die dreitägige Frist für Rechtsmittel zum Verwaltungsgericht gegen eine Ablehnung des Asylantrages nicht hinreichend scheint, damit der Antragsteller sein Rechtsmittel angemessen vorbereiten kann. Abschiebungshaft sollte nur als letztes Mittel genutzt werden und in Ausnahmefällen angewendet werden, aus klar bestimmten Gründen und für die kürzest mögliche Dauer. Die Gefahr einer Verfolgung und Diskriminierung in den Herkunftsländern sollte gewissenhaft überprüft werden.

[...]

VI. Empfehlungen

[...]

67. Auf der Basis ihrer Feststellungen richtet die Arbeitsgruppe die nachfolgenden Empfehlungen an die Regierung:

(a) Alle geeigneten Maßnahmen sollten ergriffen werden, um sicherzustellen, dass Freiheitsentziehungen nur als letztes Mittel und für die kürzest mögliche Dauer eingesetzt werden;

[...]

(e) es sollte stets geprüft werden, ob für Ausländer, die nicht in Besitz eines gültigen Visums sind bzw. deren Visum abgelaufen ist, auf Alternativen zur Verhängung von Abschiebungshaft zurückgegriffen werden kann;

(f) die Frage der Verhältnismäßigkeit der Inhaftierung von Ausländern wegen unerlaubter Einreise oder unerlaubten Grenzübertritts, verbunden mit strengen Strafen, sollte sorgfältig geprüft werden;

(g) eine individuelle Risikobewertung sollte vorgeschrieben werden im Verfahren der zwangsweisen Rückführung von Ausländern, insbesondere in den Fällen, in denen Ausländer politisches Asyl beantragen. Die Gefahr der Verfolgung und Diskriminierung in den Herkunftsländern sollte geprüft werden, und grundlegende wirtschaftliche und soziale Rechte sollten berücksichtigt werden;

(h) die Regierung sollte darüber nachdenken, das Mandat des Deutschen Instituts für Menschenrechte auf strukturelles und tatsächliches Monitoring zu erstrecken und ihm in Gesetzgebungsverfahren mit menschenrechtlichem Bezug eine beratende Rolle einzuräumen. Das Institut sollte mit den erforderlichen personellen, finanziellen und technischen Mitteln ausgestattet werden;

(i) die Regierung sollte erwägen, eine bindende rechtliche Anordnung des Parlaments bekanntzugeben, die bestimmt, dass das internationale Übereinkommen über die Rechte des Kindes und seine Zusatzprotokolle den Ausländer- und Asylgesetzen vorgehen.