

**Gemeinsame Stellungnahme  
des Flüchtlingsrats Brandenburg  
und des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes Deutschland  
zum Entwurf eines „Ersten Gesetzes zur Änderung des  
Abschiebungshaftvollzugsgesetzes“  
(Drs. 5/8124)**

Der Flüchtlingsrat Brandenburg sowie der Jesuiten-Flüchtlingsdienstes nehmen im Folgenden gemeinsam Stellung zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Abschiebungshaftvollzugsgesetzes.

Der Flüchtlingsrat Brandenburg ist eine Nichtregierungsorganisation, die in ganz Brandenburg tätig ist. In ihm organisieren sich seit 1994 Menschen mit und ohne Fluchthintergrund, VertreterInnen von Beratungsstellen, Wohlfahrtsverbänden, Kirchen, von Flüchtlingsselforganisationen und politischen Initiativen. Der Flüchtlingsrat setzt sich vehement für die Rechte und die Verbesserung der Lebensbedingungen von Flüchtlingen und Illegalisierten ein. Der Flüchtlingsrat informiert über flüchtlingspolitische Themen und stärkt Menschen, die sich für Flüchtlinge engagieren.

Dazu arbeitet er unter anderem mit im Landesintegrationsbeirat, in der Härtefallkommission des Landes, in der Bundesarbeitsgemeinschaft Pro Asyl und im landesweiten Aktionsbündnis gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit.

Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst (Jesuit Refugee Service, JRS) wurde 1980 angesichts der Not vietnamesischer Bootsflüchtlinge als internationale Hilfsorganisation gegründet; heute ist er mit etwa 1.200 Mitarbeitern in über 50 Ländern vertreten. Seinem Auftrag entsprechend begleitet und unterstützt er Flüchtlinge und MigrantInnen und tritt für ihre Rechte ein.

In Deutschland ist der Jesuiten-Flüchtlingsdienst seit 1996 vertreten und heute insbesondere in den Bundesländern Berlin, Brandenburg und Bayern aktiv. Im Mittelpunkt des Engagements stehen Abschiebungsgefangene, sogenannte Geduldete und Menschen ohne Aufenthaltsstatus. Schwerpunkte der Arbeit des JRS sind die Seelsorge in Abschiebungshaftanstalten (Berlin, Eisenhüttenstadt und Mühldorf/Inn) sowie Verfahrensberatung bei Aufenthaltsproblemen. Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst vertritt das Erzbistum Berlin in der Härtefallkommission des Landes Berlin sowie im Forum Abschiebungsbeobachtung Berlin-Brandenburg. Außerdem ist der JRS Mitglied im Katholischen Forum „Leben in der Illegalität“, das sich für die sozialen Rechte von Menschen ohne Aufenthaltsstatus einsetzt. Er setzt sich dafür ein, der Stimme von Flüchtlingen und MigrantInnen in der Öffentlichkeit Gehör zu verschaffen, und nimmt Stellung zu aktuellen Entwicklungen im Migrationsrecht und der Migrationspolitik.

Beiden Organisationen gemeinsam ist das Engagement für die Rechte von Flüchtlingen sowie anderen Migrantinnen und Migranten auch in der prekären Situation der Aufenthaltsbeendigung. Menschen, die von Abschiebung bedroht sind oder in Abschiebungshaft genommen werden, sind in besonderer Weise darauf angewiesen, dass sie Beistand und Begleitung finden und dass ihre Stimme gehört wird. Vor dem Hintergrund dieses gemeinsamen Engagements nehmen beide Organisationen im Folgenden gemeinsam Stellung zu dem vorgelegten Gesetzentwurf.

## 1. Funktion, Auswirkungen und Bedeutung von Abschiebungshaft

Die Abschiebungshaft ist eine Freiheitsentziehung, die einen Verwaltungsakt sichern soll: die Abschiebung. Sie darf nicht beugen oder gar bestrafen, auch soll sie nicht die Gesellschaft vor jemandem schützen. Sie dient einzig dem Zweck, die Abschiebung zu sichern, und das auch nur unter den Bedingungen, dass die Abschiebung vollzogen werden kann, dass sie in kürzester Zeit möglich ist und dass es keine mildere Alternative zur Haft gibt. Der Freiheitsentzug stellt den schwersten Eingriff in die Persönlichkeitsrechte dar, den der deutsche Staat kennt. Aus diesem Grund stellen Menschenrechtsorganisationen und auch das Deutsche Institut für Menschenrechte Abschiebungshaft grundsätzlich in Frage. In der Rechtsprechung werden seit Jahren von den oberen Gerichten hohe Maßstäbe für die Verhältnismäßigkeit von Abschiebungshaft gesetzt. Dies spiegelt sich inzwischen auch im Gesetz wider, das Abschiebungshaft nur noch für zulässig erklärt, wenn sie als *ultima ratio* und unter Einhaltung des Beschleunigungsgrundsatzes verhängt wird.<sup>1</sup>

Trotzdem wird mit kaum einem anderen Bereich elementarer Grundrechtseingriffe so fahrlässig umgegangen wie mit der Abschiebungshaft. Sie wird zu oft, zu lang und oft rechtswidrig angeordnet: 40 bis 60 Prozent aller gerichtlich überprüften Haftanordnungen sind teilweise oder ganz rechtsfehlerhaft.<sup>2</sup> In Verfahren vor dem letztinstanzlich zuständigen Bundesgerichtshof liegt diese Quote sogar bei 85 bis 90 Prozent.<sup>3</sup> Auch diese Befunde stellen Abschiebungshaft grundsätzlich in Frage.

Menschen, die heute in Abschiebungshaft genommen werden, sind zum überwiegenden Teil Asylsuchende, die gerade nach Deutschland eingereist sind und durch die Bundespolizei inhaftiert wurden, noch bevor sie einen Asylantrag stellen konnten. Nach einer Studie der Universität Konstanz aus dem Jahr 2005 ist bei 40 Prozent aller Flüchtlinge von einer Traumatisierung auszugehen.<sup>4</sup> Mit der steigenden Anzahl an Kriegsflüchtlingen dürfte auch dieser Prozentsatz gewachsen sein. Der Landesbeirat für den Vollzug der Abschiebungshaft in Schleswig-Holstein stellt in seinem Jahresbericht 2011 fest, dass Flüchtlinge im Allgemeinen existenziell bedrohlichen Umständen ausgesetzt sind, die oft eine traumatisierende Wirkung haben. Sie entwickeln häufig posttraumatische Belastungsstörungen, die sich unter den akuten Belastungen in der Abschiebungshaft mit schwerwiegenden Symptomen wie Ängsten, Suizidgedanken und Unruhezustände äußern.<sup>5</sup> Für besonders schutzbedürftige Flüchtlinge nach Definition der EU-Aufnahmerichtlinie ist Abschiebungshaft in jedem Fall als unverhältnismäßig abzulehnen. Wo Menschen trotzdem in Haft geraten und eine Retraumatisierung oder Verschlimmerung bereits vorhandener Symptome erleiden, müssen diese umgehend entlassen werden.

Laut einer Studie des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes<sup>6</sup> sind auch vorher gesunde Menschen einem hohen Risiko ausgesetzt, unter den Bedingungen der Abschiebungshaft krank zu wer-

<sup>1</sup> Flüchtlingsrat Brandenburg, Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein, Humanistische Union: „Haft ohne Straftat – Fakten und Argumente gegen Abschiebungshaft“, Berlin 2013, S. 23.

<sup>2</sup> In den Antworten auf die Parlamentarischen Anfragen der Grünen und der Linken 2012 gaben drei von fünf Bundesländern an, dass etwa ein Drittel der Betroffenen im Jahr 2011 wieder aus der Haft entlassen wurde (Die übrigen Bundesländer machten keine Angaben). Das heißt die Haft erreichte den Zweck, der sie rechtfertigt, nämlich die Abschiebung durchzuführen, nicht. In Rheinland-Pfalz wurden gar 36% der Abschiebungsgefangenen wieder entlassen. Der Rechtshilfefonds des Jesuitenflüchtlingsdienstes finanzierte im Jahr 2012 die Anwaltskosten für 80 Haftbeschwerden in München, Berlin und Brandenburg, von denen 47 erfolgreich waren (knapp 59%); beim Rechtshilfefonds von Caritas und Diakonie in Hessen waren von 42 Beschwerden 20 erfolgreich (47%). Anwälte, die Statistiken führen, geben ähnliche Erfolgsquoten an. Vgl. hierzu auch Haft ohne Straftat, Berlin 2013, S. 61.

<sup>3</sup> RiBGH Schmidt-Ränsch, Freiheitsentziehungssachen gem. §§ 415 ff. FamFG, NVwZ 2014, 110.

<sup>4</sup> Zito, Dima „Traumatherapie mit jungen Flüchtlingen“ in: Petra Dieckhoff (Hg.) Kinderflüchtlinge – Theoretische Grundlagen und berufliches Handeln, VS Verlag Wiesbaden 2010, S. 125; Die Autorin verweist darauf, dass weitere Studien zu vergleichbaren Ergebnissen kommen.

<sup>5</sup> Jahresbericht des Landesbeirats für den Vollzug der Abschiebungshaft in Schleswig-Holstein, Rendsburg 2011, S. 5 ([http://www.frsh.de/fileadmin/pdf/Abschiebungshaft/bericht\\_2011\\_beiratSH\\_A-Haft.pdf](http://www.frsh.de/fileadmin/pdf/Abschiebungshaft/bericht_2011_beiratSH_A-Haft.pdf)).

<sup>6</sup> Jesuit Refugee Service Europe, „Becoming Vulnerable in Detention“, Brüssel 2010 / dt. Teilbericht: „Quälendes Warten – Wie Abschiebungshaft Menschen krank macht“, Berlin 2010.

den. Depressionen, Stress und Angstgefühle prägen ihren Alltag und führen zu psychosomatischen Reaktionen. Abschiebungshaft macht auch gesunde Menschen krank. Es liegt auf der Hand, dass diese Erkrankungen in der Situation, die sie hervorgerufen hat, nicht behandelt werden können.

Die EU-Rückführungsrichtlinie<sup>7</sup> wie auch die neugefasste Dublin-Verordnung<sup>8</sup> schreiben die Abschiebungshaft nicht vor, sie erlaubt sie den Mitgliedstaaten lediglich unter bestimmten Einschränkungen. Beide Rechtstexte betonen, dass Abschiebungsgefangene getrennt von verurteilten Straftätern untergebracht werden müssen, woraus sich zugleich schlussfolgern lässt, dass auch die näheren Haftbedingungen sich deutlich von denen der Strafhaft unterscheiden müssen. Von diesem Trennungsgebot lassen die einschlägigen europäischen Vorschriften keine Ausnahmen zu.

Die Zahl der Abschiebungsgefangenen hat in den letzten Jahren stark abgenommen. Waren bundesweit im Jahr 2008 noch 8.805 Menschen von dieser Form des Freiheitsentzugs betroffen, so war ihre Zahl bereits 2011 auf 6.466 gesunken. Aktuellere Statistiken liegen nicht vor, Beobachtungen aus der Praxis legen aber nahe, dass die Zahlen seitdem noch einmal deutlich zurückgegangen sind. Zugleich sind prozentual immer stärker Menschen von Abschiebungshaft betroffen, die in Deutschland Schutz suchen wollen. Nach Schätzungen von Beratern und Seelsorgern in der Abschiebungshaft sind 60 bis 80 Prozent der Insassen deutscher Abschiebungshafteinrichtungen Flüchtlinge und Asylsuchende in sogenannten Dublin-Verfahren, d. h. Schutzsuchende, die in einen anderen EU-Staat rücküberstellt werden sollen, weil dieser nach europäischen Regelungen für das Asylverfahren zuständig ist. Statistiken hierzu werden nur bruchstückhaft veröffentlicht; so lag etwa der Anteil der Dublin-Fälle in der Abschiebungshaft des Bundeslands Schleswig-Holstein in den Jahren 2012 und 2013 bei jeweils rund 87 Prozent.<sup>9</sup>

Die dargestellten Probleme und Entwicklungen haben mittlerweile zum Umdenken in einer Mehrzahl von Bundesländern geführt. So haben die Landesregierungen von Rheinland Pfalz und Schleswig-Holstein öffentlich angekündigt, Abschiebungshaft langfristig abschaffen zu wollen, andere Bundesländer überlegen, wie man diese Form der Haft vermeiden kann. Weitere Bundesländer überprüfen zumindest die Form, in der sie Abschiebungshaft vollziehen.<sup>10</sup> Die Integrationsministerin von Rheinland Pfalz, Irene Alt (Bündnis 90/Grüne), erklärte im letzten Jahr: „Unser oberstes Ziel ist es, Abschiebungshaft abzuschaffen. Solange es Abschiebungshaft aber noch gibt, versuchen wir sie zu vermeiden.“<sup>11</sup> Die schleswig-holsteinische Regierungskoalition legte in ihrem Koalitionsvertrag fest: „Wir wollen einen Paradigmenwechsel in der Abschiebepolitik. Wir halten Abschiebungshaft grundsätzlich für eine unangemessene Maßnahme und werden uns deshalb auf Bundesebene für die Abschaffung der Abschiebungshaft einsetzen.“<sup>12</sup>

## 2. Zum Gesetzentwurf der Landesregierung

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Verordnung Nr. 604/2013 (EU) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist.

<sup>9</sup> Bericht des Haftbeirats für das Jahr 2012; Referat des Abteilungsleiters im Schleswig-Holsteinischen Innenministeriums, N. Scharbach, bei den Hohenheimer Tagen zum Ausländerrecht 2014.

<sup>10</sup> So haben etwa die Bundesländer Bayern, Niedersachsen und Sachsen in jüngster Vergangenheit bekanntgegeben, keine Abschiebungshaft mehr in Justizvollzugsanstalten zu vollziehen. Bayern hat Mitte Dezember 2013 eine gesonderte Abschiebungshafteinrichtung in der früheren Justizvollzugsanstalt Mühldorf/Inn in Betrieb genommen, Niedersachsen verzichtet seit 1. Januar 2014 auf die Unterbringung von Strafgefangenen in der Hafteinrichtung Hannover-Langenhagen, und der Freistaat Sachsen, der keine speziellen Hafteinrichtungen betreibt, kooperiert seit 1.1.2014 mit anderen Bundesländern bei der Unterbringung von Abschiebungsgefangenen.

<sup>11</sup> Haft ohne Straftat, Berlin 2013, S. 21.

<sup>12</sup> Haft ohne Straftat, Berlin 2013, S. 21.

## **2.1. Zu Art. 1, Ziff. 3 – Änderung von § 4 AbschlVG (Ärztliche Untersuchung)**

Der Entwurf sieht vor, dass Gefangene verpflichtet werden sollen, eine ärztliche Untersuchung einschließlich einer Röntgenuntersuchung zu dulden. Die Formulierung ist angelehnt an die Verpflichtung, die schon heute nach § 36 Infektionsschutzgesetz bestimmte Personengruppen trifft. Problematisch ist vor allem die Verpflichtung zur Hinnahme einer Röntgenuntersuchung, die einen körperlichen Eingriff darstellt, objektiv-tatbestandlich mithin eine Körperverletzung.

Mag die zwangsweise Röntgenuntersuchung auch in anderem Kontext gesetzlich geregelt sein, steht die medizinische Sinnhaftigkeit und damit die Verhältnismäßigkeit einer solchen Maßnahme doch in Frage. Denn der hauptsächliche Zweck einer Röntgenuntersuchung, eine Erkrankung an Tuberkulose (Tbc) auszuschließen, kann mit einer einmaligen Röntgenuntersuchung nicht erreicht werden. Bei einer einmaligen Untersuchung kann lediglich ein bereits existierender Befall der Lunge festgestellt werden. In einem so fortgeschrittenen Krankheitsstadium dürften die ebenfalls zur Verfügung stehenden Schnelltests aber ein weniger einschneidendes Mittel zur Diagnose darstellen. Liefert das Röntgenbild dagegen keinen Befund, so kann eine Ausschlussdiagnose nach gängigen ärztlichen Standards erst durch eine weitere Röntgenuntersuchung im zeitlichen Abstand von etwa vier Wochen gestellt werden. Die durchschnittliche Verweildauer von Gefangenen in der Abschiebungshafteinrichtung in Eisenhüttenstadt beträgt nach Beobachtungen der Seelsorge aber nur zwei bis drei Wochen.

Die Röntgenuntersuchung ist demnach in keinem Fall verhältnismäßig. In Fällen, in denen bereits ein ausgeprägter Befall der Lunge besteht, stehen andere Diagnosemöglichkeiten zur Verfügung. In Fällen, in denen das Röntgenbild noch keinen deutlichen Befund liefert, kann in der Regel keine Nachuntersuchung erfolgen. Mithin steht auch der Nutzen einer einmaligen Röntgenuntersuchung in Frage. Der Passus sollte aus dem Entwurf daher gestrichen werden.

Selbst wenn man an der Notwendigkeit einer Röntgenuntersuchung festhalten will, ist zu beachten, dass Abschiebungsgefangene sich – zumal im Moment der Aufnahme – in einer besonderen psychischen Belastungssituation befinden. Zudem sind sie häufig weder mit der Sprache noch den sonstigen Gegebenheiten vertraut. Eine zwangsweise Untersuchung in dieser Situation setzt sie – auch im Vergleich zu den in § 36 InfSchG aufgeführten Gruppen – besonderem Stress aus. Dieser könnte gemildert werden, wenn § 4 AbschlVG zumindest um die Bestimmung ergänzt würde, dass bei der ärztlichen Untersuchung ein Sprachmittler zugegen sein muss für eine Sprache, die der Gefangene spricht.

## **2.2. Zu Art. 1 Ziff. 5 b) bb) – Änderung von § 6 AbschlVG (Unterbringung in stationären Krankenfürsorgeeinrichtungen)**

Der Entwurf sieht vor, dass erkrankte Abschiebungsgefangene in geeignete Krankenhäuser, Einrichtungen oder Krankenabteilungen von Justizvollzugsanstalten verlegt werden sollen, wenn eine ärztliche Behandlung in der Abschiebungshafteinrichtung nicht möglich bzw. stationäre Behandlung nötig ist.

Die ärztliche Versorgung von Abschiebungsgefangenen in der Abschiebungshafteinrichtung Eisenhüttenstadt ist unzureichend. Immer wieder kommt es deshalb zu Verlegungen schwer kranker Gefangener, teils bis nach Berlin. Diesem Kritikpunkt, der vom Flüchtlingsrat und vom Jesuiten-Flüchtlingsdienst wiederholt angesprochen wurde, wird mit dem Entwurf jedoch nicht in angemessener Weise begegnet.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass bei derartigen schweren Erkrankungen die Haftfähigkeit des Betroffenen insgesamt in Frage steht. Nach Auffassung der Verfasser sollte daher in solchen Fällen nicht eine Aufrechterhaltung der Haft angestrebt werden, sondern die Haft aufgehoben bzw. mindestens ihr Vollzug ausgesetzt werden. Versuchte und erfolgreiche Suizide in der Abschiebungshaft legen ein bedrückendes Zeugnis davon ab, dass die psychi-

sche (und physische) Integrität der Inhaftierten noch immer nicht die Aufmerksamkeit findet, die sie verdient.

Die Aufzählung der Alternativen – Krankenhaus, entsprechende Einrichtung, Krankenabteilung einer Justizvollzugsanstalt – suggeriert zudem eine Gleichwertigkeit, die so nicht gegeben ist. Die Unterbringung in einer Justizvollzugsanstalt stellt im Vergleich zur Unterbringung in einem gewöhnlichen Krankenhaus eine Schlechterstellung dar, da die Betroffenen trotz einer krankheitsbedingt gesteigerten Schutzbedürftigkeit einem tendenziell noch restriktiveren Umfeld ausgesetzt sind.

Die Verlegung von Abschiebungsgefangenen in Justizvollzugskrankenhäuser stellt darüber hinaus einen offenen Verstoß gegen Art. 16 Abs. 1 der EU-Rückführungsrichtlinie (RL 2008/115/EG) dar. Nach dieser Vorschrift sind Abschiebungsgefangene in speziellen Hafteinrichtungen unterzubringen (was in Brandenburg grundsätzlich gewährleistet ist). Nur wenn solche Einrichtungen im Mitgliedstaat nicht vorhanden sind, dürfen die Betroffenen ausnahmsweise in gewöhnlichen Einrichtungen des Justizvollzugs untergebracht werden. Wie die EU-Kommission festgestellt hat<sup>13</sup> und auch der Bundesgerichtshof annimmt<sup>14</sup>, bezieht sich die Ausnahmeklausel ausdrücklich darauf, dass im gesamten Gebiet der Bundesrepublik Deutschland keine andere Unterbringungsform als die im Strafvollzug gegeben sein darf. Diese Voraussetzung ist nicht erfüllt, die Unterbringung in Justizvollzugskrankenhäusern somit europarechtswidrig. Es wäre widersinnig, wenn das Trennungsgebot gerade in dem Moment durchbrochen werden dürfte, in dem die Betroffenen krank und somit besonders schutzbedürftig geworden sind. Hinzu kommt, dass bei Unterbringung im Justizvollzug die Betroffenen strikt von gewöhnlichen Gefangenen zu trennen sind; dies wird auf der Station eines Justizvollzugskrankenhauses nicht umsetzbar sein. Der entsprechende Passus muss daher gestrichen werden.

### **2.3. Zu Art. 1 Ziff. 6 a) und Ziff. 7 b) – Änderung von §§ 7, 8 AbschhVG (Kontaktmöglichkeiten)**

Der Entwurf ändert die Regelungen für Besuche. Die Formulierung legt dabei eher eine Einschränkung der bisherigen Praxis nahe (Betonung der „vorgegebenen Zeiten“; Einschränkungsmöglichkeit „aus Gründen der Sicherheit und Ordnung“). Dies setzt nach Auffassung der VerfasserInnen ein problematisches Signal. Abschiebungsgefangene sind keine Straftäter. Ihr Leben sollte jenseits des Freiheitsentzugs möglichst wenigen Einschränkungen ausgesetzt sein. Der ehemalige Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Percy MacLean, prägte hierfür die Formulierung „Normales Leben minus Freiheit“. In diesem Sinne sollten die Regeln für den Kontakt zur Außenwelt möglichst liberal gefasst sein.

Darunter fällt auch die Möglichkeit, eigene Mobiltelefone sowie internetfähige PCs zu nutzen. In Eisenhüttenstadt ist dies im Grundsatz möglich; es ist zu begrüßen, dass der Entwurf diese Möglichkeiten nun auch ausdrücklich im Gesetz verankert (s. Art. 1 Ziff. 7 b)). Grundsätzlich ist aber jede restriktive Handhabung von Kommunikationsmöglichkeiten kritisch zu sehen. Nach einer Studie des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes Europa zählt zu den Faktoren, die die größte Belastung für Abschiebungsgefangene darstellen, das Gefühl von Isolation und Unsicherheit über die eigene Zukunft<sup>15</sup>. Wo immer möglich, sollte der Kontakt zur Außenwelt daher liberal ausgestaltet werden, insbesondere auch, um die Kommunikation mit Rechtsbeiständen, Familie und sonstigem sozialen Umfeld zu erleichtern. Die VerfasserInnen würden an dieser Stelle begrüßen, wenn das Land hierfür konkrete Angebote schaffen würde. Denkbar wäre z. B., internetfähige PCs zur Verfügung zu stellen.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Schreiben der EU-Kommission an den Jesuiten-Flüchtlingsdienst Europa vom 11.5.2010, Anlage 1 zu BT-Drs. 17(4)282 E.

<sup>14</sup> Vorlagebeschluss des Bundesgerichtshofs an den EuGH vom 11.7.2013, Az. V ZB 40/11.

<sup>15</sup> Jesuit Refugee Service Europe, „Becoming Vulnerable in Detention“, Brüssel 2010 / dt. Teilbericht: „Quälendes Warten – Wie Abschiebungshaft Menschen krank macht“, Berlin 2010.

<sup>16</sup> Andere Länder bieten hier Beispiele guter Praxis; so steht z. B. in der Hafteinrichtung im schwedischen Märsta den Gefangenen ein PC-Raum mit internetfähigen Rechnern zur Verfügung.

Gemäß Art. 16 Abs. 4 RL 2008/115/EG ist zudem einschlägig tätigen nationalen und internationalen Organisationen sowie nicht-staatlichen Organisationen zu ermöglichen, Haftenrichtungen zu besuchen. Zu solchen Besuchen gehört notwendigerweise auch der Kontakt zu Betroffenen. Diese Besuche sind nach der Richtlinie nicht an die Einschränkung von Besuchszeiten gebunden. Internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen sollten daher in den Personenkreis des neugefassten § 7 Abs. 1 S. 3 AbschlVG aufgenommen werden.

#### **2.4. Zu Art. 1 Ziff. 9 b) – Änderung von § 11 AbschlVG (Anwendung unmittelbaren Zwangs)**

Der Entwurf ersetzt die bisherigen Vorschriften zum unmittelbaren Zwang durch einen allgemeinen Verweis ins Landesjustizvollzugsgesetz. Dies bringt zwar teils Präzisierungen gegenüber der heutigen Gesetzeslage, aber angesichts des europarechtlich geregelten Trennungsgebots zwischen Straf- und Abschiebungshaft (vgl. o. 2.2), das inhaltlich begriffslogisch einen Abstand auch zwischen den Vollzugsregelungen für beide Haftformen bedingt, ist fraglich, ob ein schlichter Verweis zulässig ist. Zudem führt dieser in Teilbereichen zu unangemessenen Ergebnissen. So erlaubt etwa § 97 LJVollzG unter bestimmten Bedingungen den Schusswaffengebrauch. In der besonderen Situation der Abschiebungshaft, die aktuell zudem hauptsächlich an Flüchtlingen vollzogen wird (vgl. o. 1), ist dies nicht zu rechtfertigen. Mindestens diese Vorschrift sollte daher vom Verweis ausgenommen werden.

Die in der Abschiebungshafteinrichtung Eisenhüttenstadt nach wie vor vorhandenen Fixierungseinrichtungen sind durch das Antifolterkomitee des Europarats wiederholt gerügt worden. Das vorliegende Gesetzgebungsverfahren sollte dafür genutzt werden, diese entwürdigende Behandlung, die in der Praxis seit langem nicht mehr angewendet wird, auch auf dem Papier zu beenden und die entsprechenden Vorrichtungen abzubauen.

#### **2.5. Zu Art. 1 Ziff. 10 – Einfügung von § 13 AbschlVG (Haftbeirat)**

Die Schaffung eines Haftbeirats entspricht einer langjährigen Empfehlung der VerfasserInnen und wird von diesen begrüßt. Jedoch sollten die Einzelheiten nicht vollständig auf dem Verordnungsweg bestimmt werden. Grundzüge der Besetzung wie auch der Arbeit des Beirats sollten vielmehr gesetzlich verankert werden. Wesentliche Punkte in diesem Kontext wären eine Beteiligung der Kirchen und zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie der Landesärztekammer am Beirat, ein Recht des Beirats zu unangemeldeten Besuchen der Einrichtung, eine Auskunftspflicht der Haftleitung an den Beirat, regelmäßige, mindestens jährliche öffentliche Berichte des Beirats und eine grundsätzliche Verpflichtung der Einrichtung, Empfehlungen des Beirats zu beachten und umzusetzen.

### **3. Die Leerstellen des Entwurfs: Anfragen an die Landespolitik**

Der Entwurf bleibt an verschiedenen Stellen hinter den europarechtlichen Geboten wie auch dem aus humanitärer Sicht Erforderlichen zurück.

#### **3.1. Situation schutzbedürftiger Personen**

Gemäß Art. 16 Abs. 3 S. 1 RL 2008/115/EG gilt „besondere Aufmerksamkeit der Situation schutzbedürftiger Personen“. Diese Verpflichtung, die sich gem. Art. 3 Nr. 9 RL 2008 / 115/EG erstreckt auf Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, sollte sich auch im Gesetzestext widerspiegeln.

### **3.2. Informationsrechte**

Die Verpflichtung zur Information der Gefangenen gem. § 4 Abs. 1 AbschlVG sollte gem. Art. 16 Abs. 5 RL 2008/115/EG präzisiert werden. Dieser sieht vor, dass in Haft genommene Drittstaatsangehörige systematisch Informationen erhalten müssen, in denen die in der Einrichtung geltenden Regeln erläutert und ihre Rechte und Pflichten dargelegt werden. Nach den Erfahrungen der Abschiebungshaftseelsorge reicht ein einmaliges Gespräch meistens nicht aus, um diese Informationen nachhaltig zu vermitteln. Es wäre daher wünschenswert, wenn entsprechende Informationen schriftlich und in der Sprache, die der Betroffene spricht, zur Verfügung gestellt werden.

### **3.3. Besondere Bedingungen der „Dublin-Haft“**

Die überwiegende Mehrzahl der in Eisenhüttenstadt Inhaftierten sind Asylsuchende in Dublin-Verfahren. Für diese gelten seit 1. Januar 2014 die Bestimmungen der VO (EU) Nr. 604/2013. Diese enthält in Art. 28 erstmals auch Vorschriften für die Haft in Dublin-Verfahren. Hinsichtlich der Haftbedingungen verweist Art. 28 Abs. 4 VO (EU) Nr. 604/2013 auf Art. 9-11 RL 2013/33/EU. Ungeachtet der Umsetzungsfrist der Richtlinie bis 2015 sind diese Bestimmungen schon jetzt zu beachten, da die aktuell noch geltende Aufnahme richtlinie 2003/9/EG keine Bestimmungen zum Haftvollzug enthält und der offenkundige Wille des Normgebers, Mindeststandards für die Haft in Dublin-Verfahren festzulegen, ansonsten ins Leere liefe.

Gem. Art. 10 Abs. 1 RL 2013/33/EU gilt ein weiteres, spezielleres Trennungsgebot: Innerhalb der Hafteinrichtung sollen Asylsuchende von solchen Drittstaatsangehörigen getrennt untergebracht werden, die keinen Asylantrag gestellt haben.

Art. 10 Abs. 3 und 4 RL 2013/33/EU legen weitere Modalitäten für Besuchsrechte internationaler Organisationen und NGOs sowie von Familienangehörigen und Rechtsbeiständen fest. So muss Vertretern des UNHCR Zutritt zu inhaftierten Asylsuchenden gewährt werden.

Gem. Art. 11 RL 2013/33/EU ist in besonderer Weise die psychische und physische Gesundheit der Inhaftierten zu schützen. Dafür müssen regelmäßige Überprüfungen vorgesehen werden.

### **3.4. Genereller Verzicht auf Haft**

Sowohl die Dublin III-Verordnung als auch die Rückführungsrichtlinie betonen den Ausnahmecharakter von Abschiebungshaft. Diese darf nur als letztes Mittel zum Einsatz kommen. Dies setzt bereits begriffslogisch die Existenz von Alternativen voraus, auf die vorrangig zurückgegriffen werden kann. Die Landespolitik sollte daher solche Alternativen schaffen, um Abschiebungshaft mittelfristig überflüssig zu machen. Internationale Studien zeigen, dass dies mit Erfolg möglich ist<sup>17</sup>.

Zu denken ist hier insbesondere an einen Landeserlass, der die Kriterien, unter denen Ausländerbehörden Abschiebungshaft beantragen können, unter Berücksichtigung der Freiheitsrechte und des Schutzbedarfs der Betroffenen regelt; dabei sollten besondere schutzbedürftige Gruppen vollständig von der Haft ausgenommen werden<sup>18</sup>.

Bestimmte Gruppen wie Flüchtlinge in Dublin-Verfahren sollten nach Auffassung der VerfasserInnen ebenfalls nicht inhaftiert werden. Bei ihnen wird oft vorschnell Untertauchungsgefahr angenommen. Qualitative Studien legen dagegen eher nahe, dass diese Personen, die ja mit

<sup>17</sup> Vgl. z. B. Jesuit Refugee Service Europe, „From Deprivation to Liberty“, Brüssel 2012 / dt.: „Abschiebungshaft vermeiden – Alternativen aus Belgien, Deutschland und dem Vereinigten Königreich“, Berlin 2012; International Detention Coalition, „There are alternatives – A Handbook for preventing unnecessary immigration detention“, Melbourne 2011.

<sup>18</sup> Beispiele für entsprechende Erlasse finden sich u. a. in Bremen und Rheinland-Pfalz.

ihrem Schutzgesuch ein Anliegen an die Behörden haben, den Kontakt zu diesen halten werden, wenn sie in geeigneter Form beraten und begleitet werden<sup>19</sup>. Die Notwendigkeit einer Inhaftierung ergibt sich somit für sie nicht; eine nicht freiheitsentziehende Unterbringung und ein „Dublin-Clearingverfahren“, in dem – analog zum Clearingverfahren im Jugendhilferecht, das den Hilfebedarf feststellen soll – ihr Status im Dublin-Verfahren ergebnisoffen geprüft wird, dürfte für sie angemessener sein.

Die aktuelle Praxis, in der Abschiebungshafteinrichtung Eisenhüttenstadt zusätzlich auch Personen aus anderen Bundesländern zu inhaftieren, führt demgegenüber zu Problemen, die aus Sicht der VerfasserInnen nicht im Interesse der Landespolitik liegen können. So werden derzeit von der sächsischen Bundespolizei u. a. syrische Kriegsflüchtlinge nach Berlin und Eisenhüttenstadt verbracht, die auf dem Transport teilweise in Fußfesseln gelegt werden.

Die Landespolitik sollte aus Sicht der VerfasserInnen zukunftsorientierte Wege suchen, die auf das einschneidende Instrument der Abschiebungshaft verzichten. Andere Bundesländer wie z. B. Schleswig-Holstein stellen aktuell konkrete Überlegungen in diese Richtung an.

Potsdam / Berlin, 12. Februar 2014

Ivana Domazet  
Flüchtlingsrat Brandenburg

Heiko Habbe  
Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland  
Policy Officer

Kontakt:  
Rudolf-Breitscheid-Str. 164  
14482 Potsdam  
Tel.: 0331 71 64 99  
Fax: 0331 88 71 54 60  
E-Mail: [info@fluechtlingsrat-brandenburg.de](mailto:info@fluechtlingsrat-brandenburg.de)

Kontakt:  
Witzlebenstraße 30a  
14057 Berlin  
Tel.: 030 32 60 25 90  
Fax: 030 32 60 25 92  
E-Mail: [info@jesuiten-fluechtlingsdienst.de](mailto:info@jesuiten-fluechtlingsdienst.de)

---

<sup>19</sup> Vgl. etwa Jesuit Refugee Service Europe, „Protection Interrupted“, Brüssel 2013, Country Report Germany.