

Flüchtlingsrat Brandenburg,  
Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein,  
Humanistische Union (Hrsg.)

## **Haft ohne Straftat**

Fakten und Argumente gegen Abschiebungshaft

*Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek*  
*Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.*

*Flüchtlingsrat Brandenburg, Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein, Humanistische Union (Hrsg.): Haft ohne Straftat. Fakten und Argumente gegen Abschiebungshaft Berlin 2013*  
*ISBN: 978-3-930416-31-8*

*Redaktion: Andrea Dallek, Helga Lenz, Beate Selders*  
*Druck: Hinkelstein-Druck Berlin*  
*Titelbild: Freizeitraum der Abschiebungshaftanstalt Berlin-Köpenick, by Leona Goldstein, 21.10.2004*  
*Gestaltung: Sven Lüders*

© Die Inhalte dieser Broschüre unterliegen der Creative Commons License Version 3.0. Die Texte und Grafiken dürfen für nicht-kommerzielle Zwecke bei Nennung der Autorin und der Herausgeber frei verwendet werden. (Weitere Informationen zur Lizenz siehe: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/de/>.)

## Übersicht

Vorwort der HerausgeberInnen	5
<i>Beate Selders</i> Die Beiträge in der Übersicht	7
<i>Beate Selders</i> Haft ohne Straftat – eine Einführung	15
<i>Beate Selders</i> Erfahrungen mit der Abschiebungshaft	29
<i>Andrea Dallek</i> Bedingungen der Abschiebungshaft in Deutschland	39
<i>Martin von Borstel</i> Abschiebungshaft macht krank!	47
<i>Martin von Borstel</i> Zu häufig, zu schnell und oft unrechtmäßig – Abschiebungshaft in Zahlen und Fakten	55
<i>Martin von Borstel</i> Von Verfahrensfehlern und rechtswidrigen Haftanordnungen. Die Einführung des FamFG und ihre Konsequenzen	63
<i>Michael Sack</i> Das Elend der Abschiebungshaft	79
<i>Beate Selders</i> „Der Zugang zum Bundesgerichtshof ist das geringste Problem.“ Interview mit Christine Graebisch	85
<i>Holger Winkelmann</i> Schaubild: Vereinfachter Ablauf des Beschwerdeverfahrens in Freiheitsentziehungssachen	94

<i>Martin von Borstel</i>	
Die Rückführungsrichtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland	95
<i>Beate Selders</i>	
Überwachung von Abschiebungen oder: Das deutsche Problem mit der Polizeikontrolle	111
<i>Martin von Borstel</i>	
Abschiebungsbeobachtung in Europa. Überblick über das Monitoring in ausgewählten europäischen Ländern	123
<i>Martin von Borstel</i>	
Unbegleitete Minderjährige und Abschiebungshaft	127
<i>Winfried Eisenberg</i>	
Altersfestsetzung bei jugendlichen Flüchtlingen	137
<i>Beate Selders</i>	
Wie die Bundespolizei benutzt wird, um Asylanträge zu verhindern und die Abschiebungshaftanstalten zu füllen	143
<i>Martin von Borstel</i>	
Höchstrichterliche Rechtsprechung stellt Dublin-System in Frage	173
<i>Martin von Borstel</i>	
Dublin III – das ändert sich	187
<i>Beate Selders, Andrea Dallek, Helga Lenz</i>	
Möglich und nötig! Schritte zur Abschaffung von Abschiebungshaft	193
<i>Anhang</i>	
Vollzugsregelungen in Bund und Ländern	209
Abkürzungsverzeichnis	213
AutorInnen	215
HerausgeberInnen	217

## Vorwort der HerausgeberInnen

„Wer in Haft kommt, hat sich etwas zuschulden kommen lassen“ – so eine weit verbreitete Überzeugung. Doch das stimmt nicht immer. Die Insassen der Abschiebungshaftanstalten sind der lebende Beweis dafür, dass in unserem Rechtsstaat unschuldige Menschen eingesperrt werden. Ihr einziges „Vergehen“ mag darin bestehen, dass sie vor Krieg, Gewalt oder Hunger fliehen und kein gültiges Visum oder eine andere Einreise- bzw. Aufenthaltserlaubnis vorweisen können. Eine unter solchen Voraussetzungen verhängte Haft widerspricht nicht nur vernünftigen, rechtsstaatlichen Regeln des Umgangs mit Menschen; sie widerspricht auch den Standards der Genfer Flüchtlingskonvention, die nach unserer Auffassung für alle Menschen auf der Flucht gelten sollte.

Mit dem vorliegenden Reader wollen die HerausgeberInnen Informationen und Argumente für eine Diskussion um die Abschaffung der Abschiebungshaft bereitstellen.<sup>1</sup> Diese Forderung wird heute nicht mehr nur von Flüchtlingsinitiativen und Bürgerrechtsorganisationen („den üblichen Verdächtigen“) erhoben. Die Regierungen von Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz formulieren das klare Ziel, die Abschiebungshafteinrichtungen zu schließen und sich auf Bundesebene für die generelle Abschaffung der Abschiebungshaft einzusetzen. Solche Erklärungen sind ein guter Vorsatz, der aber in der Praxis noch nicht umgesetzt wurde. Seit den entsprechenden Koalitionsvereinbarungen von 2011/2012 ist nicht viel passiert: Weder kam die erhoffte Wende in der Abschiebungspolitik auf Bundesebene, noch wurden

1 Neben der vorliegenden Broschüre stellen die HerausgeberInnen Informationsblätter für Insassen von Abschiebehafteinrichtungen zur Verfügung. Die Faltblätter können bei den HerausgeberInnen (s. Anhang) oder im Internet abgerufen werden unter [www.humanistische-union.de/shortcuts/abhaft](http://www.humanistische-union.de/shortcuts/abhaft).

bisher Haftanstalten geschlossen. Allein bei den konkreten Haftbedingungen, für deren Ausgestaltung die Bundesländer zuständig sind, gibt es mittlerweile einige Unterschiede bei Einschlusszeiten, medizinischer Versorgung und den Kommunikationsmöglichkeiten – und in einzelnen Bundesländern Verbesserungen für die Inhaftierten, die wir keinesfalls negieren wollen.

Dennoch: die Debatte um die Notwendigkeit, Zulässigkeit und Angemessenheit der Abschiebungshaft muss weiter gehen. Die vorliegende Dokumentation bietet dafür einen Überblick über die (neuen) rechtlichen Rahmenbedingungen für die Anordnung dieser Haft. Zugleich beschreibt sie die derzeitige Praxis der Anordnung und Durchführung von Abschiebungshaft in Deutschland. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei den beiden „Grenzländern“ Brandenburg und Schleswig-Holstein. Hier greift die Bundespolizei Menschen auf, die sie innerhalb eines 30km-Korridors hinter der Grenze ohne Papiere oder gültigen Aufenthaltstitel antrifft, um sie in Gewahrsam zu nehmen und in die Nachbarländer zurückzuschieben. Höchste Zeit, dass sich daran etwas ändert.

*Potsdam, Kiel, Berlin im September 2013*

*Die HerausgeberInnen*

## Die Beiträge in der Übersicht

Im ihrem einführenden Beitrag **„Haft ohne Straftat“** erläutert Beate Selders den Charakter von Abschiebungshaft und stellt die Veränderung rechtlicher und politischer Rahmenbedingungen vor, die Anlass für die vorliegende Veröffentlichung sind.

Es folgt eine Bestandsaufnahme der Abschiebungshaft. **„Erfahrungen mit der Abschiebungshaft“**, ebenfalls von Beate Selders, basiert auf drei Interviews über Haftbedingungen und die Wirkung der Haft auf die Betroffenen. Befragt wurden: die somalische Asylsuchende Arfa Abdisamat, die Ende 2012 fast einen Monat lang in der brandenburgischen Abschiebungshaftanstalt Eisenhüttenstadt in Haft saß; Solveigh Deutschmann, die seit 2011 ehrenamtlich zwei- bis fünfmal wöchentlich Abschiebungshäftlinge im schleswig-holsteinischen Rendsburg berät und Silke Nissen. Sie arbeitete ebenfalls in der Abschiebungshaftanstalt Rendsburg mehrere Jahre lang hauptberuflich als Beraterin für einen freien Träger.

Ein tabellarischer **Überblick über „Bedingungen der Abschiebungshaft in Deutschland“** ergänzt die Innenansicht des ersten Beitrags. Die Durchführung von Abschiebungshaft ist Ländersache. Die Haftbedingungen sind dementsprechend von Land zu Land sehr unterschiedlich. 2004 legte Hubert Heinhold erstmals einen Überblick über die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und Haftbedingungen in den Ländern vor. 2011 aktualisierte und erweiterte der Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein diesen Überblick im Rahmen einer Fachtagung. Schließlich ergänzten Uli Sextro und Marei Pelzer die Datensammlung 2012 durch eine Recherchereise. Weitere Informationen lieferten im Herbst 2012 die Antworten auf die große Parlamentarische Anfrage der Linksfraktion **„Umsetzung der Abschiebungsrichtlinie der Europäischen Union und die Praxis der Abschiebungshaft“**

und eine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Situation in deutschen Abschiebungshaftanstalten“. Aus all diesen Quellen hat Sabrina Baumann eine Übersicht erstellt, die wegen ihres Umfangs nicht im Buch abgedruckt werden kann und deshalb online zur Verfügung steht.<sup>1</sup> Für die vorliegende Publikation erläutert Andrea Dallek exemplarisch einige der in der Übersicht erfassten **Haftbedingungen**. Empfehlungen zur Verbesserung der Haftbedingungen wurden in den letzten Jahren immer wieder von Kirchen, Wohlfahrtsorganisationen, dem Institut für Menschenrechte sowie dem UNHCR und der UN-Kommission gegen Folter und willkürliche Inhaftierung ausgesprochen. Auf sie wird im Beitrag hingewiesen.

„**Abschiebungshaft macht krank**“ ist der Titel einer Studie des Jesuitenflüchtlingsdienstes aus dem Jahr 2010. Martin von Borstel fasst ihre Ergebnisse zusammen. Nichtregierungsorganisationen fordern seit Jahren, mindestens gegen besonders schutzbedürftige Menschen, wie zum Beispiel Traumatisierte und Kranke, keine Abschiebungshaft zu verhängen. Inzwischen teilen auch Landesregierungen, wie die Baden-Württembergs, diese Position. Die Studie des Jesuitenflüchtlingsdienstes zeigt, dass Abschiebungshaft auch vorher gesunde Menschen krank macht und nicht nur die vorhandene Schutzbedürftigkeit verstärkt, sondern neu hervorbringt.

Mit dem Beitrag **„Zu häufig, zu schnell und oft unrechtmäßig – Abschiebungshaft in Zahlen und Fakten“** gibt Martin von Borstel einen statistischen Überblick über die Anwendung von Abschiebungshaft. Dabei geht er u. a. auf die Inhaftierung von Kindern und Jugendlichen ein, auf die Häufigkeit unrechtmäßiger Haftanordnungen und auf Suizidversuche in Haft.

Freiheitsentziehung ist einer der schwersten Eingriffe in das menschliche Persönlichkeitsrecht. Die Einhaltung der gesetzlichen Verfahrens- und Formvorschriften ist deshalb von größter Bedeutung. Weil

1 S. [http://www.humanistische-union.de/fileadmin/hu\\_upload/doku/2013/AH-TAB2013\\_vers1.pdf](http://www.humanistische-union.de/fileadmin/hu_upload/doku/2013/AH-TAB2013_vers1.pdf).

Abschiebungshaft keine Strafaft ist, ist das Verfahren der Haftanordnung aber nicht im Strafrecht geregelt. Bis 2009 galt für Abschiebungshaft das „Gesetz über das gerichtliche Verfahren zur Freiheitsentziehung (FEVG)“. Seit 2009 gilt die Regelung für das „Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit“, kurz FamFG. In das FamFG ist zumindest teilweise die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum früheren FEVG eingeflossen. Von daher ist durchaus ein Fortschritt zugunsten der Betroffenen festzustellen. Die Vorschriften des FamFG werden aber häufig nicht beachtet. Darum geht es im Beitrag von Martin von Borstel: **„Von Verfahrensfehlern und rechtswidrigen Haftanordnungen – Die Einführung des FamFG und ihre Konsequenzen“**.

Die Chancen, gegen eine Abschiebungshaftanordnung erfolgreich vorzugehen, sind oftmals gut. In **„Das Elend der Abschiebungshaft“** beschreibt der Rechtsanwalt Michael Sack weitere Gründe für die Rechtswidrigkeit von Haftanordnungen. Da Abschiebungshaft rechtlich nicht als Strafe gilt, erhalten Betroffene von unrechtmäßiger Haft keine Haftentschädigung, sondern müssen auf zivilrechtlichem Weg Schadensersatz einfordern. Michael Sack plädiert dafür, Schmerzensgeld zu beantragen, auch um der Einhaltung von Verfahrensvorschriften Nachdruck zu verleihen. Dass der von Sack empfohlene Weg erfolgversprechend sein könnte, legt das Beispiel Australien nahe. Dort musste die Regierung Medienberichten zufolge im Jahr 2011 für die unrechtmäßige Inhaftierung Asylsuchender 23 Millionen Dollar als Schadenersatz zahlen und rückte zumindest teilweise von der bisher verfolgten Politik der Inhaftierung Asylsuchender ab.<sup>2</sup>

Wegen der Häufigkeit rechtswidriger Haftanordnungen ist das Beschwerdeverfahren enorm wichtig. Die Instanzen dafür haben sich

- 2 Kirsty Needham, Compensation payouts to asylum seekers reach \$23m, Morning Herald v. 10.11.2011, abrufbar unter: <http://www.smh.com.au/national/compensation-payouts-to-asylum-seekers-reach-23m-20111109-1n7i0.html>; Matt Siegel, Australia Eases Policy on Detaining Asylum Seekers, New York Times v. 25.11.2011, abrufbar unter <http://www.nytimes.com/2011/11/26/world/asia/australia-eases-policy-on-detaining-asylum-seekers.html>.

mit dem FamFG verändert. Der seitdem gültige Beschwerdeweg wird in einem **Schaubild** dargestellt. Holger Winkelmann erstellte es ursprünglich für das ausländerrechtliche Fachportal MigrationsRecht-Net und hat es für die vorliegende Veröffentlichung aktualisiert. Die letzte Beschwerdeinstanz ist der Bundesgerichtshof (BGH), dessen Zugangshürden sehr hoch sind. Christine Graebisch hat 17 Jahre lang Abschiebungshäftlinge in Bremen beraten und anwaltlich vertreten und viel Erfahrung mit Haftbeschwerden gesammelt. **„Der Zugang zum Bundesgerichtshof ist das geringste Problem“** stellt sie im Interview mit Beate Selders fest, denn trotz der Zugangsbarrieren sind ihre Erfahrungen mit dem BGH gut. Als sehr problematisch schildert sie dagegen den Umgang mit den Rechten der Betroffenen durch die unteren Amts- und Landgerichte. Die fatalen Folgen der „Rechtswegspaltung“ in ein aufenthaltsrechtliches und ein haftrechtliches Verfahren stellt sie sehr anschaulich an Beispielen dar, genauso wie die Probleme für die Betroffenen, zum richtigen Zeitpunkt Zugang zu einer Rechtsberatung zu bekommen.

Die europäische Rückführungsrichtlinie enthält trotz massiver – auch internationaler – Kritik einige Verbesserungen für sogenannte „illegal aufhältige Drittstaatenangehörige“. Martin von Borstel beschreibt sie in seinem Beitrag **„Die Rückführungsrichtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland“**. Auch wenn das deutsche Recht inzwischen mehrfach angepasst wurde, ist die Kenntnis der Richtlinie unverzichtbar, denn sie wurde im deutschen Recht unzureichend umgesetzt. Deshalb ist das nationale Recht sowohl von den rechtsanwendenden Behörden als auch von rechtsprechenden Gerichten europakonform (d.h. im Sinne der Richtlinie) auszulegen. So sieht die europäische Rückführungsrichtlinie beispielsweise ein Monitoring für Abschiebungen vor. Beate Selders beschreibt in ihrem Beitrag **„Überwachung von Abschiebungen oder: Das deutsche Problem mit der Polizeikontrolle“** die Weigerung der Bundesregierung, ein verbindliches Monitoring zu installieren. Sie bewertet das deutsche Modell der freiwilligen Abschiebungsbeobachtung mit Hilfe von Kriterien für eine effektive Polizeikontrolle aus dem bürgerrechtlichen

Kontext. Daran schließt sich ein **Überblick über „Abschiebungsbeobachtung in Europa“** an.

Obwohl die Bundesregierung die Vorbehalte gegen die Kinderrechtskonvention (KRK) 2010 zurückgenommen hat und sie in Deutschland nun im vollen Umfang gilt, werden immer noch Minderjährige in Abschiebungshaft genommen und damit gegen den in der KRK festgeschriebenen Vorrang des Kindeswohls verstoßen. Das Aufenthaltsgesetz enthält auch an anderen Stellen Regelungen, die gegen die KRK verstoßen. In seinem Beitrag **„Unbegleitete Minderjährige und Abschiebungshaft“** macht Martin von Borstel den gesetzlichen Änderungsbedarf deutlich, zeigt, wo die Abschiebungshaftpraxis und das deutsche Asylrecht der KRK zuwiderlaufen und gibt einen Überblick über die internationale Kritik an der Inhaftierung von Kindern und Jugendlichen in deutscher Abschiebungshaft. Von Borstel weist darauf hin, dass es eine hohe Dunkelziffer von Jugendlichen in Haft gibt, was auf die Anzweiflung ihrer Altersangabe durch die Behörden und fragwürdige Altersfeststellungsverfahren zurückzuführen ist. Dem Beitrag schließt sich die ärztliche Stellungnahme zur **„Altersfestsetzung bei jugendlichen Flüchtlingen“** von Winfrid Eisenberg an, der die Methoden der Altersfeststellung einer fachlichen Kritik unterzieht.

Bei den Abschiebungshäftlingen in Deutschland handelt es sich mehrheitlich um Flüchtlinge, die im Rahmen des Dublin-Verfahrens inhaftiert werden. Die meisten von ihnen kommen durch Anträge der Bundespolizei in Haft. In ihrem Beitrag **„Wie die Bundespolizei benutzt wird, um Asylanträge zu verhindern und die Abschiebungshaftanstalten zu füllen“** erläutert Beate Selders zunächst kurz das Dublin-Verfahren und die Gründe für das Weiterwandern von Flüchtlingen innerhalb Europas. Sie dokumentiert das Ausmaß der Inhaftierung von Flüchtlingen in Deutschland und legt Zahlen über Inhaftierungen durch die Bundespolizei vor. Im Weiteren stellt sie die Bestrebungen der Bundesregierung vor, Flüchtlinge im Dublin-Verfahren grundsätzlich zu inhaftieren. Sie beschreibt die unlauteren Mittel, die dafür eingesetzt werden, die Rolle der Bundespolizei dabei

sowie die rechtlichen Einwände dagegen. Die von der Bundespolizei beantragten Haftanordnungen gehen häufig auf verdachtsunabhängige Personenkontrollen zurück, das sogenannte *Racial Profiling*. Am Beispiel Brandenburgs stellt Selders diese Praxis und ihre Folgen dar und diskutiert Fragen der Rechtmäßigkeit.

Das Dublin-Verfahren, in dessen Rahmen viele Flüchtlinge in Haft genommen werden, steht massiv in der Kritik. In seinem Beitrag „**Höchstrichterliche Rechtsprechung stellt Dublin-System in Frage**“ stellt Martin von Borstel zwei Urteile der höchsten europäischen Gerichte vor, die die Grundvoraussetzungen des europäischen Zuständigkeitssystems in Frage stellen. In Anschluss daran werden in einer Übersicht die Neuerungen der ab Januar 2014 anzuwendenden **Dublin III-Verordnung** dargestellt.

„**Möglich und nötig! Schritte zur Abschaffung von Abschiebungshaft**“ heißt der Beitrag der Redaktionsgruppe dieses Bandes, der insbesondere Empfehlungen an LandespolitikerInnen enthält. Er baut auf einem Positionspapier des Flüchtlingsrates Baden-Württemberg auf.

Ein Appendix mit einer **Übersicht über die deutschen Bestimmungen zur Abschiebungshaft** und die **Vollzugsregelungen** beschließen den Band.

### *Was fehlt*

Die Beiträge im vorliegenden Band konzentrieren sich auf die „klassische“ Abschiebungshaft. Aus redaktionellen Gründen können wir nicht auf die Inhaftierung im Rahmen des sogenannten Flughafenverfahrens eingehen. Dabei handelt es sich um ein umstrittenes Asylschnellverfahren, bei dem die Betroffenen auf dem Flughafengelände inhaftiert werden. Verwiesen sei hier nur auf die Stellungnahme von

Die Beiträge in der Übersicht

über 70 Organisationen gegen das Verfahren und seine Installierung auf dem Brandenburger Flughafen Berlin-Schönefeld.<sup>3</sup>

Auch die Inhaftierung im Bundespolizeigewahrsam unmittelbar vor einer Abschiebung wird nicht thematisiert. Diese Inhaftierung wird von Bundesregierung und Gerichten – ähnlich wie beim Flughafenverfahren – nicht als Freiheitsentzug gewertet; faktisch ist es jedoch einer.

3 Siehe [http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/Gemeinsame\\_Stellungnahme\\_Asyl\\_BBI.pdf](http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/Gemeinsame_Stellungnahme_Asyl_BBI.pdf).



## Haft ohne Straftat – eine Einführung

Beate Selders

Dass jemand 238 Tage im Gefängnis sitzt, ohne für eine Straftat verurteilt worden zu sein, ohne jemandem geschädigt zu haben, das passt nicht in unsere Vorstellung von Recht und Gerechtigkeit. 238 Tage, das sind fast acht Monate. So lange hat im Jahr 2011 ein algerischer Flüchtling im Abschiebungsgefängnis Rendsburg (Schleswig-Holstein) eingesessen. Das ist überdurchschnittlich lange, aber gesetzlich möglich. Möglich wären unter bestimmten Umständen sogar Haftverlängerungen bis zu 18 Monaten. Im statistischen Durchschnitt dauert Abschiebungshaft 28 Tage. Wer in Abschiebungshaft gerät, weiß aber nicht, wie oft die Haft verlängert und wie lange sie letztendlich dauern wird. Auch das passt nicht zu unseren Erwartungen an Haft in einem Rechtsstaat.

### Wenn Menschen zu Sachen werden



Das Recht auf Freiheit und der Schutz vor willkürlicher Inhaftierung ist vielfach menschenrechtlich verbürgt, etwa in Artikel 2 des Grundgesetzes (GG), in Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), in Artikel 6 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in Artikel 9 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und in Art. 37 b) der UN-Kinderrechtskonvention (KRK). Die Freiheit der Person nach Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 GG ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) ein besonders hohes Rechtsgut, in das nur aus wichtigen Gründen eingegriffen werden darf.“ *Hendrik Cremer, Deutsches Institut für Menschenrechte Berlin*

Abschiebungshaft ist eine reine Verwaltungsmaßnahme, auch Verwaltungshaft oder Zivilhaft genannt. Es handelt sich nicht um eine Strafhafte. Im Gegenteil, Abschiebungshaft darf nicht als Strafmaßnahme verhängt werden. Sie dient einzig der Sicherung oder Vorbereitung der Abschiebung von ausreisepflichtigen Menschen. Sie wird von den Ausländerbehörden oder der Bundespolizei beantragt, die zuständigen Amtsgerichte prüfen die Anträge und entscheiden, ob sie Haft anordnen oder nicht. In den letzten Jahren wurden zunehmend – inzwischen ganz überwiegend – Flüchtlinge von der Bundespolizei aufgegriffen und in Haft gebracht, bevor sie einen Asylantrag stellen konnten.

Freiheitsentziehung ist der größte Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der/des Einzelnen, den das deutsche Rechtssystem kennt. Wer eingesperrt wird, denkt, dass ihr oder ihm ein Verbrechen zur Last gelegt wird und auch die Umwelt setzt das voraus. „Die häufigsten Sätze, die man von Abschiebungshäftlingen zu hören bekommt, sind: ‚Ich hab' doch keinem was getan‘“, berichtet die Juristin Christine Graebisch im Gespräch für dieses Buch. „Selbst Jurastudierende, die mit mir zur Beratung in die Haftanstalt gegangen sind, und denen ich hundertmal vorher erklärt habe, was Abschiebungshaft ist, haben nachher gefragt: ‚Und was hat der jetzt gemacht? Warum sitzt der jetzt hier?‘ Allein die Tatsache, dass sie im Gefängnis sitzen, führt dazu, dass man denkt, sie hätten ‚etwas getan‘. Selbst bei Richtern findet man diese Haltung.“

Abschiebungshaft verstößt so elementar gegen unsere gewohnte Erwartung, Haft hänge mit einer Straftat zusammen, dass ein solcher Zusammenhang zurecht konstruiert wird: Das gängigste Konstrukt ist, die Häftlinge seien wegen illegaler Einreise in Haft. Unterstützt wird diese Vorstellung durch den § 62 des Aufenthaltsgesetzes, der die Anordnung von Abschiebungshaft regelt und illegale Einreise als einen von fünf Haftgründen vorsieht – allerdings nicht als Sanktion, sondern als Verwaltungsmaßnahme. An anderer Stelle des Aufenthaltsgesetzes (§ 95 AufenthG) gibt es tatsächlich eine Strafvorschrift für illegale Einreise. Jemanden auf dieser Grundlage aber zu mehr als

zu einer Geldstrafe zu verurteilen, ist kaum möglich.<sup>1</sup> Das heißt: In einem normalen Strafgerichtsverfahren würde ein wegen illegaler Einreise Angeklagter nicht zu einer Haftstrafe verurteilt werden. Auf der Grundlage eines einfachen Behördenantrags dagegen, der von einem Gericht nur geprüft wird, kann die gleiche Person ohne definitive zeitliche Begrenzung in Abschiebungshaft genommen und ihrer Freiheit beraubt werden.

Weil Abschiebungshaft keine Strafhaft ist und von den Gefangenen keine Gefährdung für die Gesellschaft ausgeht, soll sie ‚milder‘ als Strafhaft gestaltet werden. Die europäische Rückführungsrichtlinie enthält deshalb ein striktes Trennungsgebot von Straf- und Abschiebungshaft. Dagegen wird in den meisten Bundesländern ganz oder teilweise verstoßen. Nur sieben Bundesländer<sup>2</sup> vollziehen die Haft in separaten Abschiebungshafteinrichtungen und nur drei davon haben ein spezielles Vollzugsgesetz für die Abschiebungshaft. Alle anderen Bundesländer vollziehen Abschiebungshaft unter einem Dach mit Strafgefangenen bzw. analog zum Strafvollzugsgesetz und verstoßen damit gegen Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichtes<sup>3</sup> sowie gegen die EU-Rückführungsrichtlinie<sup>4</sup>. Die speziellen Abschiebungshafteinrichtungen, die es gibt, unterscheiden sich allerdings kaum von Strafvollzugsanstalten. Ganz unabhängig davon, wo und wie die Haft vollzogen wird, führt das Ziel der Haft, nämlich die Durchsetzung der Abschiebung, zu Haftumständen, die sogar schlechter sind, als in der Strafhaft: Die Ungewissheit, wie lang die Haft dauert, ist extrem

- 1 In Strafverfahren hat der Staat eine wesentlich höhere Beweisführungspflicht. Ein Vorsatz muss nachgewiesen werden und es müsste sich um eine Wiederholungstat handeln, um eine Haftstrafe zu rechtfertigen. Für Asylsuchende kommt ein Strafverfahren wegen ihres Status nicht in Frage (s. dazu S. 155 u. S. 161).
- 2 Berlin, Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz (mit Saarland) und Schleswig-Holstein.
- 3 Zum Analogieverbot vgl. Pelzer/Sextro 2013, S. 8 ff.
- 4 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltsstatus.

belastend. Das Haftziel ist nicht die Wiedereingliederung in die Gesellschaft, sondern genau das Gegenteil: die Ausschaffung aus dem Land. Für Menschen, die längere Zeit – manche ihr ganzes Leben – in Deutschland verbracht haben, bedeutet das Haftende den endgültigen Verlust des bisherigen Lebens und die Zerstörung sozialer Beziehungen.<sup>5</sup> Bei Flüchtlingen wirkt die Haft oft re-traumatisierend und die Gefangenschaft ist geprägt von der Angst vor einer Rückschiebung in die Situation, der sie entflohen sind.

Aufenthaltsrecht ist Verwaltungsrecht, es geht aber in fast jeder Regelung um die unmittelbare menschliche Existenz. Hier ist ein Widerspruch angelegt, der unabhängig von der mehr oder weniger restriktiven Ausgestaltung des Gesetzes dauernd zu Konflikten mit anderen Rechtsgütern und ethischen Grundsätzen führt. Rein rechtlich gesehen ist eine Abschiebung eine Art Zwangsvollstreckung. Die Sache, die vollstreckt wird, ist die Ausreise – real aber ist es der Mensch, der ausreisen muss und selbst zur Sache gemacht und zur Sicherung der Vollstreckung in Haft genommen wird.

Menschen sind keine Sachen. Die Bedeutung dieser schlichten, aber ethisch grundlegenden Erkenntnis wird bei der gewaltsamen Durchsetzung „aufenthaltsbeendender Maßnahmen“ sehr deutlich.

Aus ordnungspolitischer Perspektive wird immer wieder kritisiert, dass die Durchsetzung aufenthaltsbeendender Maßnahmen durch politische Einflussnahme behindert werde und dies ein wesentlicher Grund für „Vollzugsdefizite“ sei. Im Ergebnis würden aufenthaltsrechtliche Entscheidungen nicht umgesetzt und RegelverletzerInnen belohnt. Das Recht bleibe auf der Strecke und der Rechtsstaat werde

5 Abschiebungen sind mit Wiedereinreisesperren für den gesamten Schengenraum verbunden. Diese muss inzwischen auf 5 Jahre begrenzt werden. Allerdings werden den Häftlingen sowohl Haftkosten als auch die Kosten für die Abschiebung in Rechnung gestellt. Die Begleichung der oft hohen Summe ist Voraussetzung für eine Wiedereinreise, auch nach Ablauf der Sperre. Hinzu kommen die allgemeinen Schwierigkeiten für Drittstaatenangehörige, ein Visum für eine legale Einreise zu bekommen.

ausgehöhlt.<sup>6</sup> Mit Blick auf diese Klagen schreibt Miltidias Oulios in seinem Essay über Abschiebung: „In einem demokratischen Rechtsstaat ist die Durchsetzung des Rechts kein Selbstzweck. Sie dient der Erreichung von Zielen, die gesellschaftlich gewünscht sind.“ (Oulios 2013, S. 94) Was die Abschiebungshaft betrifft, so wird das gesellschaftlich Gewünschte wie auch das politisch Machbare derzeit unter veränderten Voraussetzungen neu ausgehandelt. Darüber zu informieren ist der Anlass für diese Textsammlung.

## Veränderung der politischen Rahmenbedingungen

Aktuell laufen verschiedene Entwicklungen zusammen, die die Forderung, Abschiebungshaft abzuschaffen, realistisch erscheinen lassen.

- 6 2011 erschien der Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Rückführung mit dem Titel „Vollzugsdefizite. Ein Bericht über die Probleme bei der praktischen Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreiseanforderungen“ (abrufbar unter [http://www.einwanderer.net/fileadmin/downloads/Berichte/2011-04\\_Bericht\\_AG\\_Rueck-1.pdf](http://www.einwanderer.net/fileadmin/downloads/Berichte/2011-04_Bericht_AG_Rueck-1.pdf)). Kritisiert werden hier sowohl politische EntscheidungsträgerInnen wie auch ÄrztInnen und – in recht verschwörungstheoretischer Art – NGO's und flüchtlingspolitische AktivistInnen. „Interessierte Kreise haben es verstanden, ein funktionierendes länderübergreifendes Netzwerk aufzubauen, mit dem auf allen Ebenen in ihrem Sinne Einfluss ausgeübt wird. Sehr gute Kontakte zu Printmedien und auch zu TV-Sendern werden genutzt, um behördliches Handeln zu desavouieren und als inhuman anzuprangern. (...) Rechtsstaatliches Verwaltungshandeln wird hier unter dem Deckmantel vermeintlicher Humanität als etwas „Anrüchiges“ betrachtet. In keinem anderen Rechtsgebiet ist eine vergleichbare Positionierung festzustellen. Es käme z.B. niemand ernsthaft auf die Idee, jemanden der 10 Jahre lang erfolgreich Steuern oder Sozialabgaben hinterzogen hat, aus „humanitären Gründen“ eine Steuererlass zu gewähren (...).“ (S. 4 ff.) Siehe dazu auch den Kommentar des Menschenrechtsbeauftragten der hessischen Ärztekammer Ernst Gierth (2012), Abschiebehindernis Arzt, in: Deutsches Ärzteblatt Jg. 109, Heft 44 v. 2.11.2012, abrufbar unter <https://www.aerzteblatt.de/pdf/109/44/a2168.pdf>.

In den letzten zehn Jahren ist die Zahl der Abschiebungshäftlinge proportional mit der Zahl der Abschiebungen stark zurückgegangen. Die Gründe sind vielfältig. Mit der EU-Osterweiterung erhielten Staatsangehörige der osteuropäischen Nachbarländer das Recht auf Freizügigkeit und sind heute nur noch in seltenen Ausnahmefällen von Abschiebung betroffen. Seit 2006 erhielten außerdem rund 60.000 Menschen, die vorher von Abschiebung bedroht waren, einen Aufenthaltsstatus durch Bleiberechtsregelungen. Auch durch die Härtefallkommissionen, die seit 2005 eingerichtet wurden, erhielten Menschen, die akut von Abschiebung bedroht waren, ein Bleiberecht.

Mit den sinkenden Zahlen explodieren die Fixkosten pro vorgehaltenen Haftplatz. Das Land Berlin zahlte für den Betrieb der Abschiebungshaftanstalt in Köpenick 2012 monatlich rund eine Million Euro. Im Oktober des Jahres war mit einem einzigen Häftling in dem für 214 Haftplätze ausgelegten Gefängnis der Belegungstiefstand erreicht. Waren es im Jahr 2008 in Berlin noch 1142 Häftlinge, so sank die Zahl kontinuierlich auf 546 im Jahr 2011. (Für 2012 liegen noch keine Zahlen vor). Andere Abschiebungshaftanstalten sind – auf ebenfalls niedrigem Niveau – stärker ausgelastet, so Brandenburg und Schleswig-Holstein. Hier zeigt sich aber eine andere Veränderung, die als Tendenz in den letzten Jahren bundesweit zu beobachten ist: Die Haftanträge der Ausländerbehörden gehen stark zurück, während die der Bundespolizei steigen. 2012 gingen in Brandenburg und Schleswig-Holstein über 80 Prozent der Inhaftierungen auf Anträge der Bundespolizei zurück, die zum allergrößten Teil gegen Flüchtlinge gestellt wurden, die im grenznahen Gebiet aufgegriffen und Rahmen des Dublin-Verfahrens in andere europäische Länder verschoben werden sollten. Der Landesbeirat der Abschiebungshaftanstalt in Schleswig-Holstein bezeichnet diesen Umstand als „Versagen der Politik und bürokratische Verwehrlosung Europas“ (Pressemitteilung 18.4.2012). Rein monetär betrachtet lässt sich sagen: die Länder zahlen für die Inhaftierungspolitik des Bundes viel Geld. Das wird von den Landesregierungen sehr unterschiedlich beurteilt. Das SPD-geführte Innenministerium in Brandenburg zum Beispiel ist da-

mit grundsätzlich einverstanden und bestrebt, die Rentabilität der Haftanstalt durch Belegung aus anderen Bundesländern zu steigern.<sup>7</sup> Ein großer Teil der seit 2011 ins Amt gekommenen rot-grünen bzw. grün-roten Regierungskoalitionen dagegen lehnen Abschiebungshaft grundsätzlich ab. Für die rot-grüne Landesregierung in Rheinland-Pfalz erklärt Integrationsministerin Irene Alt unlängst: „Unser oberstes Ziel ist es, Abschiebungshaft abzuschaffen. Solange es Abschiebungshaft aber noch gibt, versuchen wir sie zu vermeiden“ (Pressemitteilung vom 9.7.2013). Die Landesregierung von Schleswig-Holstein hält in ihrem Koalitionsvertrag 2012 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.“ In Baden-Württemberg und Niedersachsen, wo jahrelang asylpolitische Hardliner regierten, kündigten die Regierungskoalitionen ebenfalls an, die Abschiebepolitik grundlegend zu ändern. Besonders bemerkenswert ist das für Baden-Württemberg, dessen konservative Landesregierungen über drei Jahrzehnte lang Vorreiterinnen und Antreiberinnen für die restriktivste Asylpolitik waren. Die 2011 ins Amt gekommene grün-rote Koalition will das grundlegend ändern, und im niedersächsischen Koalitionsvertrag vom Februar 2013 werden die am weitesten reichenden Änderungen der Abschiebungs(haft)praxis und eine Bundsratsinitiative zur Abschaffung der Abschiebungshaft angekündigt.

Gleichzeitig gibt es seit März 2012 verstärkt bundesweite Protestaktionen von Flüchtlingen für das Recht auf Bewegungsfreiheit, die sich nicht nur gegen die räumlichen Aufenthaltsbeschränkungen (Residenzpflicht), sondern auch gegen Abschiebungen richten. Den Protesten gelang es, die Öffentlichkeit allgemein für die Verletzung der Menschenrechte von Flüchtlingen zu sensibilisieren.

7 Außerdem legte das Innenministerium einen Entwurf zur Novellierung des Abschiebungshaftvollzugsgesetzes vor, das statt der Entlassung von Erkrankten ihre Verlegung auf eine Krankenstation der Strafvollzugsanstalt vorsieht und damit gegen die Rückführungsrichtlinie verstößt.

### **Abschiebungshaft und Haftgründe**

Es gibt zwei Formen von Abschiebungshaft: Die Vorbereitungshaft und die Sicherungshaft. Die Sicherungshaft ist der Normalfall und anzuordnen, wenn bei vollziehbar ausreisepflichtigen AusländerInnen einer der folgenden Haftgründe vorliegt:

1. der/die AusländerIn ist aufgrund unerlaubter Einreise vollziehbar ausreisepflichtig
  - 1a. es ist eine Abschiebungsanordnung nach § 58a ergangen, die aber noch nicht vollzogen werden kann
2. Unerreichbarkeit durch Wechsel des Aufenthaltsortes ohne Angabe der Anschrift gegenüber Ausländerbehörde bei Ablauf der Ausreisefrist
3. von dem/der AusländerIn zu vertretendes Fernbleiben bei einem festgesetzten Abschiebungstermin
4. Entziehung der Abschiebung in sonstiger Weise
5. Bestehen eines begründeten Verdachts, dass sich der/die AusländerIn der Abschiebung entziehen will

Im Dublin-Verfahren spricht man von Zurückschiebungshaft. Sie ist eine Form der Sicherungshaft.

### **Veränderung der gesetzlichen Grundlagen**

Seit 2009 haben sich die gesetzlichen Grundlagen für die Anordnung von Abschiebungshaft verändert. Das betrifft das Gesetz selbst, die Verfahrensregeln wie auch übergeordnete rechtliche Rahmenbedingungen.

Mit dem 2. Richtlinienumsetzungsgesetz, das der Bundestag 2011 verabschiedet hat, wurde verspätet die europäische Rückführungs-

richtlinie<sup>8</sup> in nationales Recht überführt. In Artikel 15 der Rückführungsrichtlinie heißt es, die Mitgliedstaaten „dürfen“ in Haft nehmen, wenn keine anderen, weniger intensiven Zwangsmaßnahmen zur Vorbereitung oder Durchführung einer Abschiebung ausreichen. Die EU-Richtlinie lässt also unter bestimmten Bedingungen Haft zu, schreibt sie aber nicht vor. Das deutsche Aufenthaltsgesetz dagegen schreibt die Haftanordnung in fünf Fällen vor.

Seit der Umsetzung der Rückführungsrichtlinie wird der zwingende Charakter der Haftgründe („ist in Haft zu nehmen, wenn ...“) stark eingeschränkt. Im ersten Absatz des neuen Gesetzes heißt es jetzt: „Die Abschiebungshaft ist unzulässig, wenn der Zweck der Haft durch ein milderes, ebenfalls ausreichendes anderes Mittel erreicht werden kann. Die Inhaftnahme ist auf die kürzest mögliche Dauer zu beschränken.“ Das Beschleunigungsgebot und das Ultima Ratio Prinzip (Haft als letztes Mittel) als Ausformulierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sind also Voraussetzung für die Geltung der Haftgründe. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes weist schon seit Jahren in diese Richtung, aber erst durch den Zwang zur Umsetzung der EU-Rückführungsrichtlinie wurde das Gesetz entsprechend präzisiert.

Mit der Neufassung des Gesetzes besteht auf Länderebene die Möglichkeit, durch Ausführungsbestimmungen die mildereren Mitteln bzw. Alternativen zur Haft zu definieren und so die Haftanträge der Ausländerbehörden gegen Null zu reduzieren. Wie sich die neue Gesetzesfassung auf die Haftanträge der Bundespolizei auswirkt, ist abhängig von den Gerichten, die die Anträge prüfen und Haft anordnen.

Den Gerichten kommt insgesamt eine herausragende Rolle zu: Der eingangs erwähnte algerische Flüchtling wurde schließlich nach 238 Hafttagen entlassen. Die beabsichtigte Abschiebung, die seine Haft gesetzlich rechtfertigte, war nicht durchführbar. Etwa 30 Prozent aller Abschiebungshäftlinge werden entlassen, was einer von mehreren

8 S. Anm. 4.

Hinweisen auf den hohen Anteil rechtswidriger Haftanordnungen ist.<sup>9</sup> Der Prüfauftrag der Gerichte ist wesentlich umfassender, als bei den Amtsgerichten in der Regel angenommen wird. Darüber aufzuklären ist auch eines der Anliegen dieses Bandes. In mehreren Beiträgen wird auf die Rolle der Gerichte detailliert eingegangen.

Über die Rückführungsrichtlinie wurde drei Jahre lang verhandelt. Sie gilt als die bis dato umstrittenste Richtlinie in der Geschichte der EU überhaupt (Bendel 2008).<sup>10</sup> Letztendlich setzten sich in vielen Punkten restriktive Positionen (u.a. aus Deutschland) durch, etwa zur Haftdauer-Höchstgrenze von 18 Monaten oder dem fehlenden Verbot der Inhaftierung Minderjähriger und anderer besonders Schutzbedürftiger.<sup>11</sup> Die Richtlinie wurde auch außerhalb Europas heftig kritisiert. Sie führte kurzfristig zu einer ernsthaften Verschlechterung der Beziehungen zwischen der EU und den südamerikanischen Staaten. Ecuadors Präsident Rafael Correa drohte mit einem Stopp der Verhandlungen zwischen der EU und der Andenge-

9 Vor dem Hintergrund kritisiert der deutsche Anwaltsverein die Beibehaltung der Begrifflichkeit „ist in Haft zu nehmen“ in der Gesetzesneufassung. Sie vermittele nach wie vor den Eindruck, die Haftgründe seien an sich zwingend und nicht abhängig von Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit.

10 Ausführlicher zur Richtlinie siehe S. 95 ff.

11 Auch die gerade verabschiedete Neufassung der EU-Aufnahmerichtlinie mit Umsetzungsfrist bis 2015 ist sehr restriktiv. Die Richtlinie lässt Inhaftierung – hier für neu eingereiste Flüchtlinge in einer Art ‚Aufnahmehaft‘ – in so vielen Fällen zu, dass man von einer allgemeinen Inhaftierungserlaubnis sprechen kann. Schon seit Jahren werden in den Ländern an den EU-Außengrenzen (z. B. Malta, Griechenland, Ungarn, Bulgarien) neu eingereiste Flüchtlinge in Gefängnisse gesperrt. Diese skandalöse Praxis wurde in der Neufassung der Richtlinie weder unterbunden noch eingedämmt, sondern europarechtlich abgesichert. Das liegt auch im Abschottungsinteresse der Regierungen europäischer Binnenländer wie Deutschland, weil durch die Gefangenschaft eine Weiterwanderung innerhalb Europas verhindert wird. Die vormals europarechtlich umstrittene Inhaftierung im deutschen Flughafenverfahren wird damit ebenfalls europarechtlich abgesichert. Weitergehende Auswirkungen sind in Deutschland nicht zu erwarten. Gegen einreisende Flüchtlinge, die über die Landgrenze nach Deutschland kommen und von der Bundespolizei aufgegriffen werden, wird allerdings die Abschiebungshaft genutzt.

meinschaft um eine Freihandelszone, wenn weiterhin südamerikanische MigrantInnen in Europa kriminalisiert würden und 18 Monate lang ohne Urteil inhaftieren werden könnten. Evo Morales schrieb in einem Protestbrief: „Auch wenn wir davon ausgehen, dass jeder Staat oder jede Staatengruppe die eigene Migrationspolitik in voller Souveränität definieren kann, können wir nicht akzeptieren, dass unseren Mitbürgern und lateinamerikanischen Brüdern die Grundrechte verweigert werden.“<sup>12</sup> Zur Sicherung der europäischen Wirtschaftsinteressen bot Spanien sich als Vermittler an und entschärfte als symbolischen Akt den Entwurf der eigenen Einwanderungsgesetzesnovelle (Bendel 2008).

Neben den restriktiven Elementen enthält die Rückführungsrichtlinie aber auch Regelungen, die in der Bundesrepublik eine Verbesserung darstellen würden und gar nicht oder nur unzureichend im deutschen Recht umgesetzt wurden, wie beispielsweise das Trennungsgebot von Straf- und Abschiebungshaft. Gerichte, Behörden und Politik sind grundsätzlich verpflichtet, das deutsche Recht europakonform, das heißt der EU-Richtlinie entsprechend, auszulegen. Bisher schlägt sich diese Tatsache aber nur in der Rechtsprechung der oberen Gerichte nieder. Für untere Gerichte, Behörden wie auch Landes- und Kommunalpolitik scheint Europa immer noch weit weg zu liegen. Die Regelungen der europäischen Richtlinien gelten sogar unmittelbar, wenn sie nicht oder unzureichend in nationales Recht umgesetzt wurden. Es ist also für politische EntscheidungsträgerInnen, RechtsanwenderInnen und die Justiz ausgesprochen wichtig, die Richtlinien zu kennen.

Zur Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen gehört neben der Einführung neuer Verfahrensvorschriften durch das FamFG die Rücknahme der Vorbehalte gegen die Kinderrechtskonvention, die seit 2010 nun auch in Deutschland uneingeschränkt gilt. Die Konvention betont den Vorrang des Kindeswohls. Das muss u. a. zum allgemeinen Verbot der Abschiebungshaft von Minderjährigen führen.

12 S. Morales 2008.

„Abschiebungshaft abschaffen!“ fordern Flüchtlingsinitiativen seit vielen Jahren. Jetzt scheint diese Forderung erstmals nicht mehr gänzlich unrealistisch zu sein. Es ist zu hoffen, dass den politischen Absichtserklärungen bald echte Schritte folgen. In diesem Sinn will unsere Textsammlung allen Interessierten, die die Forderung teilen, Argumente für eine Abschaffung der Abschiebungshaft an die Hand geben. Zudem richtet sich unsere Textsammlung auch an Richter und Richterinnen, um sie über Probleme und Missstände bei den Haftanordnungen zu informieren. Schließlich soll die Textsammlung potenziell Betroffene und ihre UnterstützerInnen informieren. Dafür wurden mehrsprachige Informationsblätter erstellt, die auf den Webseiten der HerausgeberInnen zu finden sind.

## Literatur

Flüchtlingsrat Bayern u.a. (2012): Hinterland 19/2012. Gemeinsames Heft der Flüchtlingsräte [Schwerpunkt: Abschiebung], abrufbar unter: <http://www.hinterland-magazin.de/ausgabe19.php>.

Bendel, Petra (2008): Die Rückführungsrichtlinie der Europäischen Union: eine Schande für Europa oder das kleinere Übel? In: Aktuelle Analyse. Gesellschaft – Wirtschaft – Politik (GWP) 3/2008, S. 315-320, abrufbar unter: [http://www.regiolenforschung.uni-erlangen.de/wir-ueber-uns/unser-team/dokumente/gwp\\_beitrag\\_03\\_08.pdf](http://www.regiolenforschung.uni-erlangen.de/wir-ueber-uns/unser-team/dokumente/gwp_beitrag_03_08.pdf).

Cremer, Hendrik (2011): Abschiebungshaft und Menschenrechte. Zur Dauer der Haft und zur Inhaftierung von unbegleiteten Minderjährigen in Deutschland. Hrsg. vom Deutschen Institut für Menschenrechte, Policy Paper Nr. 17.

Landauer, Tim (2012): Zukunftsfähige Ungerechtigkeit. Warum Abschiebehaft nicht von alleine verschwinden wird, in: Hinterland 19/2012, S. 69-70, abrufbar unter: <http://www.hinterland-magazin.de/pdf/19-68.pdf>.

Morales Ayma, Evo (2008): Negation der Freiheit – Die Abschieberichtlinie der Europäischen Union bedroht die Menschenrechte und die internationale Zusammenarbeit, abrufbar unter <http://www.ag-friedensforschung.de/themen/Migration/eu-richtlinie-morales.html>.

## Einführung

Müller, Dieter (2012): Keine Gleichheit der Waffen. Abschiebehäftlinge ohne Anwalt, in: *Hinterland* 19/2012, S. 65-67, abrufbar unter <http://www.hinterland-magazin.de/pdf/19-65.pdf>.

Oulios, Miltiadis (2013): *Blackbox Abschiebung. Geschichten und Bilder von Leuten, die gerne geblieben wären.* Frankfurt/Main

Pelzer, Marei/Sextro, Uli (2013): *Schutzlos hinter Gittern. Abschiebungshaft in Deutschland.* Hrsg. v. Diakonisches Werk in Hessen und Nassau & Pro Asyl, abrufbar unter: [http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q\\_PUBLIKATIONEN/2013/Abschiebungshaft\\_Bericht\\_Juli\\_2013\\_Webversion.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/2013/Abschiebungshaft_Bericht_Juli_2013_Webversion.pdf).

Rommelspacher, Birgit (2004): Vorwort, in: Herzog, Heike/Wälde, Eva, *Sie suchen das Leben. Suizide als Folge deutscher Abschiebepolitik.* Münster.



## Erfahrungen mit der Abschiebungshaft

Beate Selders

### Abschiebungsgefängnis Eisenhüttenstadt

„Can't be silent“ heißt ein Dokumentarfilm, der asylsuchende Musiker in Deutschland porträtiert. Darin gibt es eine skurrile Szene: Ein hoher Zaun, zehn Meter Freifläche, dann noch ein Zaun, durch den hindurch man einen Flachbau mit vergittertem Fenster sieht. Dicht gedrängt stehende Männer umfassen die Gitterstäbe. Sie rufen etwas. Kinder laufen zwischen den beiden Zäunen hin und her. „Die Männer haben gesagt, sie kommen aus Afghanistan. Sie sind seit vier Wochen hier. Sie wissen nicht, warum sie im Gefängnis sind“, sagen zwei Mädchen in die Kamera, die sie durch den ersten Zaun filmt. Atemlos laufen sie wieder los zu den eingesperrten Männern, um eine neue Botschaft von dort zu holen und für die Kamera zu übersetzen.

Die Szene wurde 2012 in Eisenhüttenstadt aufgenommen. Der Flachbau ist das Abschiebungsgefängnis. Es befindet sich auf dem gleichen Gelände wie das Aufnahmelager für Flüchtlinge. Der erste Zaun riegelt das gesamte Gelände nach außen ab. Man kann es nur nach Ein- und Auslasskontrollen betreten oder verlassen. Im Innern umgibt ein zweiter mit Stacheldraht bewehrter Zaun das Gefängnis. Für die Kinder ist der Anblick Alltag. Das Familienhaus des Aufnahmelagers liegt keine 100 Meter entfernt direkt gegenüber der Haftanstalt. Zum Alltag der Kinder gehört auch, dass nachts das Flutlicht angeht und jemand zur Abschiebung abgeholt wird. Mit sehr viel Krach, beschwert sich ein Anwohner im Film. „Gute Reise“ würden die Wachmänner dem Transporter am Ende noch nachrufen.

Dass Familienhaus und Gefängnis so nah beieinander liegen, galt den Behörden lange als Vorteil von Eisenhüttenstadt: Statt der ganzen Familie wurde der Vater als Pfand oder Geisel inhaftiert, die Mutter mit den Kindern bis zur gemeinsamen Abschiebung im gegenüberliegenden Familienhaus untergebracht. 2013 hieß es aus dem Innenministerium, man habe diese Praxis beendet. In anderen Bundesländern wird noch so verfahren.

Die Wachmänner, wie das gesamte Personal beider Einrichtungen, sind bei der Sicherheitsfirma BOSS angestellt. Es gibt 108 Haftplätze aufgeteilt in vier Abteilungen, davon eine Frauenabteilung. Mit Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein gibt es Verträge über die Aufnahme weiblicher Abschiebehäftlinge, weil es dort keine Plätze für Frauen gibt. Eisenhüttenstadt liegt an der Bahnstrecke von Frankfurt/Oder nach Cottbus, gleich an der polnischen Grenze; für Verwandte und Bekannte aus dem Norden nur schwer zu erreichen.

Es gibt zwei „Beruhigungszellen“ für Gefangene, die gegen sich oder andere gewalttätig werden. Eine davon hat eine Fesselungsvorrichtung. Nach einer Rüge des Antifolterkomitees des Europarates (CPT) im Jahr 2000 sollte die Anlage entfernt werden. Es wurden aber nur die mittelalterlich anmutenden im Boden eingelassenen Ringe durch Gurte ersetzt. 2011 musste das Land Brandenburg 1000 Euro Schmerzensgeld an die Kenianerin Alice Kamau zahlen, weil sie im Jahr 2003 wegen drohender Selbst- und Fremdgefährdung innerhalb weniger Tage insgesamt 42 Stunden an Händen, Füßen und dem Rumpf festgeschnallt worden war. Die Landesregierung versichert seitdem, Fixierungen würden nicht mehr angewandt. Aber die Anlage dafür wird immer noch vorgehalten.

Wer einen Besuch im Gefängnis machen möchte, muss sich Tage vorher telefonisch und am Tag selbst an der Einlasskontrolle des Aufnahmelagers anmelden. Nach längerem Warten geht ein Seitentor auf. Am Küchentrakt vorbei gelangt man zum Gefängnis. Man klingelt, muss am Einlass einen Zettel ausfüllen, den Personalausweis

abgeben und der/dem Diensthabenden in einen Raum mit Spinden folgen, in dem man Jacken, Taschen und Handy abgibt. Gegenüber liegt das Besuchszimmer.

Arfa Abdisamat wartet schon. Sie wirkt völlig fremd in diesem Bau. Eine junge afrikanische Frau, ein orangenes Tuch bedeckt Haare und Schultern, ein Tisch, zwei Stühle. Die Tür muss offen bleiben. Privatsphäre? Vertrauliches Gespräch? Die Diensthabende winkt ab, fügt aber freundlich hinzu, man verstehe hier sowieso kein Englisch. Das genau ist eins der Probleme von Arfa Abdisamat. Sie hat niemanden, mit dem sie sprechen kann. Sie denkt, sie sei in diesem Gebäude alleine mit dem Wachpersonal, das sie nicht versteht. Die Männerstation ist mit sechs Häftlingen belegt, aber von deren Anwesenheit bekommt sie nichts mit. Vielleicht auch, weil sie so mit sich selbst beschäftigt ist, sich ununterbrochen Sorgen macht, nicht aufhören kann zu denken; immer wieder im Kreis: „Warum, warum, warum?“ Ohne die Telefonate mit ihrem Mann, sagt sie, wäre sie schon durchgedreht.

Seit drei Wochen ist sie hier und sie weiß nicht, wie lange noch. Sie hatte große Hoffnung, dass der Anwalt sie vor Weihnachten rausholt, aber jetzt ist es schon so kurz vor den Feiertagen, dass bis zum Jahresanfang nichts mehr passieren wird. Eine Stunde am Tag darf sie aus dem Gebäude raus und sich draußen aufhalten. Sie weiß aber nicht, was sie dort soll. Der Zaun deprimiert sie, es ist draußen genau so grau wie drinnen und auch dort gibt es nichts zu tun. Aber dass sie nur eine Stunde raus darf, versteht sie trotzdem nicht.

Sie fühlt sich krank, ist besorgt, hat Leberprobleme und kann kein normales Essen mehr essen, seit sie hier ist. Ihre rechte Hand und ihr Arm fühlen sich an, als würden sie nicht zu ihr gehören. Ihr Kopf ist entzündet: Ohren, Nase, die Nebenhöhlen. Aber das kann vom vielen Weinen kommen. Wegen des Arms wurde sie zum Röntgen ins Krankenhaus gebracht. In Handschellen. Als der Arzt kam, hat der Wärter die Handschellen aufgeschlossen und sich mit seinem Kollegen vor die Tür gesetzt, um sie zu bewachen. Der Schock darüber ist

ihr immer noch anzumerken. „Ich habe mich so klein, so schlecht gefühlt! Ein Nichts! Bin ich kriminell? Habe ich jemandem etwas getan? Sie haben mir Ketten umgelegt! Das hat mich vernichtet!“

Ihr Mann ruft täglich aus Bramsche in Niedersachsen an. Dorthin wollte sie, als sie mit dem Zug aus Dänemark kommend kurz vor Lübeck von den Polizisten nach ihren Papieren gefragt wird. Sie zeigt ihre Fahrkarte, und sagt auf Nachfrage, sie sei Somali, komme aus Malta und wolle zu ihrem Mann nach Bramsche. Die Polizisten wollen wissen, wie sie bis hierher gekommen ist, wer ihr geholfen hat. Sie erzählt freimütig. Die Polizisten sagen „Wir steigen in Lübeck aus, nehmen Ihre Fingerabdrücke und wenn alles stimmt, was Sie erzählen, bringen wir Sie zu Ihrem Mann.“ Auf der Polizeiwache wird ein Übersetzer geholt; sie denkt, um zu testen, ob sie wirklich Somali spricht. Und dann fragen sie immer wieder nach dem Reiseweg und nach dem Namen des Mannes, der ihr von Malta aus geholfen hatte. Sie darf mit ihrem Mann telefonieren, auch der Übersetzer. Er bestätigt den Beamten, dass ihr Mann in Bramsche ist, Asyl beantragt hat und auf sie wartet. Aber sie bringen sie nicht zu ihm, sondern sagen, sie müsse am nächsten Tag zum Gericht. In der Zelle weint sie die ganze Nacht. Am nächsten Morgen entschuldigt sie sich beim Richter dafür, dass sie ohne Papiere gekommen ist, es sei aber nicht anders gegangen. „Bei uns gibt es keine Papiere so einfach wie hier“, rechtfertigt sie sich jetzt. Sie hat immer noch das Gefühl, sie sei deswegen in Haft. Das ist wenigstens eine Erklärung für die immer wiederkehrende Frage „Was habe ich gemacht, dass ich hier bin? Alleine in einem Raum – zum Verrücktwerden!“

Zum Verrücktwerden gehören die Bilder auf der inneren Spule, die nicht aufhört, sich rückwärts zu drehen. Arfa Abdisamat erzählt eine lange Geschichte von Verlusten und Aufbrüchen, zuletzt aus Libyen, wo sie mit ihrem Mann der Arbeit wegen war. Sie berichtet, was vielfach dokumentiert ist: Nach Gaddafis Sturz wurden Schwarze pauschal beschuldigt, ihn unterstützt zu haben und systematisch misshandelt. Sie habe nie nach Europa gewollt, sagt Arfa, aber bleiben konnten sie nicht und zurück in den Sudan oder nach Somalia ging

kein Weg mehr. Mit dem Boot wollten sie nach Lampedusa. Fünf Tage und Nächte haben sie auf dem Meer verbracht. Schließlich hat man sie vor Malta aus dem Wasser gezogen. Ein Mann war ertrunken. Auf Malta wurden sie vier Monate lang inhaftiert. Danach kamen sie in ein Camp. Sie hatte eine Fehlgeburt. Sie ist sicher, dass das an den Verhältnissen dort lag. Das macht sie wütend. Später sagte ihr Mann: Komm, wir ziehen weiter, und ging voraus nach Deutschland.

Nachdem man sie in Lübeck einem Richter vorgeführt hatte, wurde sie mit einem Auto vier Stunden lang durchs Land gefahren. Sie wusste nicht, was mit ihr passiert. Spät abends erreichten sie Eisenhüttenstadt. Sie rief ihren Mann an. Sein Mitbewohner, der gut Deutsch spricht, hat das Wachpersonal gefragt, wo sie sich befindet und ihr erklärt, dass sie im Gefängnis ist.

Ihr Tag hier ist nur strukturiert durch die fünf Gebetszeiten und die Telefonate mit ihrem Mann. Auch er hat Angst, aber er versucht, sie zum Lachen zu bringen, vom Grübeln abzuhalten. „Ich fühle mich wie ein gerupfter Vogel“, sagt sie, „wie erstickt, wie jemand, dem man Mund und Nase zuhält.“ In den Nächten schläft sie nicht, die Tage bringt sie kaum herum. „Du stehst auf, sitzt, machst das Fernsehen an, verstehst nichts, machst es aus.“ Es gibt keine Sozialarbeiter, nur die Wachleute. Die haben ihr gesagt, sie solle lesen und schreiben. Dann hat sie alles aufgeschrieben. Die ganze Geschichte. Auf Somali. Die hat sie ihnen gegeben, aber nie eine Rückmeldung bekommen.

„Ich kann mir nicht vorstellen, was mir helfen kann“, sagt sie. Seit sie Somalia verlassen musste hat sie Kopfschmerzen. Und seit sie in Malta im Gefängnis war, vergisst sie alles. Sie hat Sehnsucht nach ihrem Mann. Mehrere Stunden am Tag telefonieren sie. Er kämpft gegen ihre Depression an.

Sie weiß nicht mehr, was sie machen sollen. Man will ihnen nicht glauben, dass sie verheiratet sind, weil sie keine Papiere darüber haben. Sie zählt immer wieder die Beweise auf, die doch so einleuch-

tend seien: in welcher Moschee sie von wem und wann getraut wurden, was gleich davor und gleich danach geschah. Das Gespräch verliert sich in der Wiederholungsschleife ihrer Gedanken, die sie nicht zur Ruhe kommen lassen.

Arfa Abdisamat wird Anfang Januar 2013 entlassen. Das von ihr angestrebte Haftbeschwerdeverfahren wird Monate später mit der Feststellung der Rechtswidrigkeit der Haftanordnung abgeschlossen. Im Juli 2013 stellt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in einem ähnlichen Fall fest, dass die Inhaftierungspraxis in Malta gegen die Europäische Menschenrechtskonvention verstößt.

### Abschiebungsgefängnis Rendsburg

Die Abschiebungshaftanstalt in Rendsburg (Schleswig-Holstein) ist ein mehrstöckiger Backsteinbau und entspricht nicht nur von außen dem traditionellen Bild eines Gefängnisses. Bis Anfang 2013 mussten die Insassen Anstaltskleidung tragen: blaue Jogginganzüge und grüne Badeschlappen. Solveigh Deutschmann hat ein Büro in der Anstalt. Dort berät sie mindestens zwei Mal wöchentlich ehrenamtlich Gefangene. „Viele kämpften seit Langem dafür, dass es dort Waschmaschinen gibt, damit die Inhaftierten waschen und ihre privaten Kleider tragen können. Die Beamten lehnten das immer ab. Es sei nicht zu koordinieren und außerdem einfacher so. Sie ließen den Gefangenen aber auch nichts anderes Privates! Es wurde ihnen alles abgenommen. Jetzt, wo die Anordnung von oben kommt, geht es plötzlich anders.“ Silke Nissen, die in Rendsburg jahrelang für die Diakonie beraten hat, meint: „Man entzieht den Menschen so ihre Identität. Sie haben dann nichts mehr, was sie vorher ausgemacht hat. Auch das Handy mussten sie abgeben und hatten damit keine Verbindung mehr nach draußen. Die meisten haben im Handy ihre Telefonnummern gespeichert, d.h. sie konnten auch nicht einfach zu Hause anrufen. Selbst wenn ein Telefon da war, mussten sie erst einmal sehen, dass sie wieder an die Nummern kommen.“ Die Beraterinnen stellten

die Kontakte zu Familienangehörigen, zu AnwältInnen, zu Freunden her; für die Häftlinge entwürdigend und auch beängstigend – ein enormer Kontrollverlust. Dazu kamen weitere Restriktionen: Duschen konnte man nur zwischen 14 und 16 Uhr. Argumentiert wurde mit Hygiene: Nur so könnten die Duschen ausreichend desinfiziert werden, wurde Deutschmann erklärt. Dafür, dass die Mahlzeiten unter Einschluss alleine in der Zelle eingenommen werden mussten, hat sie nie einen Grund erfahren. Diese Dinge haben sich seit Anfang 2013 geändert. Geblieben sind die neun Quadratmeter großen Zellen (für zwei Gefangene), inklusive Waschbecken und Toilette – wer Glück hat, mit spanischer Wand zwischen Klo und Betten. Geblieben ist das Gefangensein, die depressive Stimmung, die Verzweiflung.

Selbst als die strengen Restriktionen noch galten, realisierten die meisten erst nach ein paar Tagen, wo sie gelandet sind, berichtet Deutschmann. „Bei der Festnahme durch die Bundespolizei, beim Richter und den ganzen Weg nach Rendsburg wird ihnen erzählt, sie sollen sich nicht aufregen, sie kämen in ein Camp für nur 3-4 Tage, kein Gefängnis. Wenn ich sie dann kennen lerne, sind sie ein oder zwei Tage in Haft und noch ganz entspannt, weil sie wirklich meinen, es sei ja nur ein kurzer Moment“. Die weit überwiegende Mehrheit der Häftlinge wurde von der Bundespolizei aufgegriffen und soll im Rahmen des Dublin-Verfahrens in ein anderes europäisches Land abgeschoben werden. Das Verfahren durchblicken sie nicht, sagt Deutschmann. „Damit die Verzweiflung nicht stetig steigt, erkläre ich ihnen, dass es sein kann, dass sie wirklich lange in Haft bleiben, weil erst das eine Land für die Rücknahme angefragt wird, dann das andere Land. Das kann sich hinziehen. Es kommt oft vor, dass sie drei bis vier Wochen in Abschiebungshaft sind, aber der eine oder andere auch länger. Wir hatten letztes Jahr einen Mann, der war über 90 Tage da, den sah man gar nicht mehr. Der war nur noch in seiner Zelle und lehnte Besuche irgendwann kategorisch ab.“

Egal, wen man befragt – alle, die Abschiebungshäftlinge beraten, berichten, dass die Betroffenen spätestens in der zweiten Woche anfangen sich psychisch zu verändern. Wenn die Gefangenen realisieren,

dass eine Freilassung zeitlich nicht absehbar ist, dann, so Deutschmann, „bauen sie psychisch sehr stark ab. Wie soll man das beschreiben? Die Männer haben kein Lachen mehr im Gesicht. Man kann so einen Verfall sehen. Im ersten Moment ist ihre Haltung: o.k. ich bin jetzt hier, es wird nicht so schlimm sein. Und dann merken sie, es wird schlimm und sie bauen immer mehr ab.“ Besonders schlimm sei es für Jugendliche, weiß Silke Nissen. „Die brechen manchmal schon nach zwei Tagen zusammen“. Auch wenn die Landesregierung die Ausländerbehörden angewiesen hat, keine Haftanträge mehr für Jugendliche zu stellen – die Bundespolizei tut es weiterhin.

Die psychischen Probleme, die durch Abschiebungshaft entstehen, sind komplex und gehen über die üblichen Reaktionen auf Gefangenschaft hinaus, erläutert Nissen. Wie ein Straftäter behandelt und angesehen zu werden, sei entweder beschämend oder empörend. In jedem Fall werde das Gerechtigkeitsgefühl stark verletzt. Europa stehe für die Einhaltung der Menschenrechte und für Rechtsstaatlichkeit. „Die Hoffnungslosigkeit, die Flüchtlinge überkommt, weil sie in diesem Europa derart ihrer Freiheit beraubt und von einem Land ins andere geschoben werden, ist ein Grund für tiefe Resignation oder große Wut“. Die Haft kann bei Flüchtlingen zudem vorher erworbene Traumata reaktivieren. Gleichzeitig ist die psychische Betreuung in der Abschiebungshaft schlecht. Gefangene in krisenhaftem Zustand werden in Schleswig-Holstein nicht in die Psychiatrie, sondern in die Krankenstation der Justizvollzugsanstalten verlegt. Dort soll einerseits die Versorgung gewährleistet, andererseits die Bewachung gesichert sein. Ausgerechnet bei besonders schutzbedürftigen Menschen wird damit gegen das Trennungsgebot der Abschiebungshaft von der Strafhaft verstoßen.

Besonders belastend ist die Ungewissheit, wie lange die Haft dauert. Deutschmann berichtet von einem älteren Mann, der insgesamt 56 Tage in Haft war. Nach den ersten vier Wochen bat er um einen Psychologen. Genau einen Tag bevor der Psychologe kommen sollte, bekam er seinen Rücküberstellungstermin genannt. „An dem Tag sagte er zu mir, 'Es ist alles o.k. Mir geht es viel besser. Ich brauche jetzt

keinen Psychologen mehr, jetzt geht es nach vorne'. Ich habe ihn darauf hingewiesen, dass es trotzdem noch drei Wochen sind, die er jetzt irgendwie überbrücken muss und dass es schon eine Unterstützung wäre, wenn er sich mal mit jemand anderem unterhält, als mit mir. Er wollte nicht mehr. Das hat sich dann etwas später wieder geändert. Der Moment, in dem die Gefangenen erfahren, dass ein Ende absehbar ist, gibt ihnen Auftrieb: 'Es wird wieder.' Das beobachte ich sehr oft und denke, Strafgefangene haben es besser: Sie wissen, wie lange sie in Haft sind und sie können sich auf das Leben danach vorbereiten. Die Abschiebehäftlinge wissen nichts: nicht wie lange die Haft dauert; im Dublin-Verfahren oft nicht einmal, wohin sie abgeschoben werden und was dann passiert.“



## Bedingungen der Abschiebungshaft in Deutschland

Andrea Dallek

Die Durchführung von Abschiebungshaft ist Ländersache, bundesweit einheitliche (Mindest-)Standards gibt es nicht. Die Haftbedingungen sind dementsprechend von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich. 2004 legte der Münchner Rechtsanwalt Hubert Heinhold erstmals einen Überblick über die unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und Haftbedingungen in den Bundesländern vor (Heinhold 2004). 2011 wurde dieser Überblick im Rahmen einer Fachtagung gegen Abschiebungshaft in Heide / Schleswig-Holstein erweitert und aktualisiert. Marei Pelzer (PRO ASYL) und Uli Sextro (Diakonisches Werk Mainz-Bingen) recherchierten im vergangenen Jahr weitere Änderungen, ihre Ergebnisse legten sie 2013 in einer Broschüre vor (Pelzer/Sextro 2013). Weitere Informationen lieferten im Herbst 2012 die große Parlamentarische Anfrage der Linksfraktion „Umsetzung der Abschiebungsrichtlinie der Europäischen Union und die Praxis der Abschiebungshaft“ sowie die Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Situation in deutschen Abschiebungshaftanstalten“.

Aus diesen Quellen hat Sabrina Baumann für die vorliegende Publikation eine umfassende Übersicht über die Haftbedingungen in der BRD zusammengestellt. Diese wird aus Platzgründen hier nicht abgedruckt, sondern ist online dokumentiert.<sup>1</sup> Ein Anspruch auf Vollständigkeit ist nicht gegeben. Im Folgenden soll an ausgewählten Beispielen gezeigt werden, welche Realität sich hinter den Zahlen und Stichworten dieser Übersicht verbirgt.

1 Abrufbar unter [http://www.humanistische-union.de/fileadmin/hu\\_upload/doku/2013/AH-TAB2013\\_vers1.pdf](http://www.humanistische-union.de/fileadmin/hu_upload/doku/2013/AH-TAB2013_vers1.pdf).

## Haftbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland

Im Januar 2009 trat die Rückführungsrichtlinie (RüFü-RL) der EU in Kraft.<sup>2</sup> In dieser Richtlinie werden u.a. die europarechtlichen Anforderungen und Mindeststandards an Haftbedingungen in Abschiebungsgefängnissen festgehalten. Die RüFü-RL verweist beispielsweise auf das vorrangige Wohl des Kindes bei Abschiebungshaft (Art. 17 Abs. 5) und den Schutz des Familienlebens (Art. 5, Art. 17 Abs. 2). Diese Vorgaben hätten bis zum 24. Dezember 2010 in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Sie wurden aber erst am 26. November 2011 durch das Zweite Richtlinienumsetzungsgesetz – unseres Erachtens nur unzulänglich – in das Aufenthaltsrecht der Bundesrepublik Deutschland übernommen. Es bestehen für einige wichtige Bereiche weiterhin Umsetzungsbedarfe.

Die Tabelle zu den bundesweit bestehenden Haftbedingungen zeigt eindrücklich die von Bundesland zu Bundesland bestehenden Unterschiede. Erschreckend ist die geringe Zahl von Bundesländern, in denen das in der RüFü-RL festgeschriebene Trennungsgebot von Abschiebungs- und Strafhaft umgesetzt ist. So gibt es nur in Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein eigenständige und separate Abschiebungshafteinrichtungen. Aber auch hier wird die europarechtswidrige Praxis gepflegt, in Einzelfällen (zur Disziplinierung oder bei Erkrankung) die Abschiebungshäftlinge nicht in öffentliche Krankenhäuser, sondern auf die Krankenstationen der Strafvollzugsanstalten zu verlegen. In Bremen gibt es einen gesonderten Abschiebungsgewahrsam der Polizei. In den anderen Bundesländern werden Abschiebungshäftlinge regelmäßig in Strafvollzugsanstalten untergebracht. Die Haftbedingungen

2 Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger v. 16.12.2008, Amtsblatt der Europäischen Union L 348/98 v. 24.12.2008, abrufbar unter <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:DE:PDF>.

bzw. die fehlende Trennung von Abschiebungs- und Strafhaft in Deutschland wurde auch vom Antifolterkomitee der UN kritisiert<sup>3</sup>

Das Warten der Inhaftierten auf ein ihnen unbekanntes Haftende bzw. eine Abschiebung unterscheidet die Abschiebungshäftlinge von Strafhäftlingen und macht die Situation für sie noch prekärer. Aus der Beratung ist bekannt, dass die meisten der Inhaftierten erheblich unter ihrer Situation leiden, sowohl in psychischer wie auch physischer Hinsicht. Wiederholt ist es zu Hungerstreiks, Suizidversuchen oder Suiziden gekommen.

Die sehr unterschiedlich ausgestalteten Freizeitangebote (Fernsehen, Bücher, bisweilen Kurs- oder Sportangebote) sollen die Haft erleichtern. Wer das Pech hat, in Sachsen oder Thüringen inhaftiert zu sein, darf am Wochenende nur für vier bzw. zweieinhalb Stunden am Tag die Zelle verlassen; der Rest der Zeit besteht aus Einschluss in den Zellen. In Brandenburg und Bremen sind die Zellen dagegen täglich 15 Stunden offen.

Über die Haftbedingungen oder ihre Inhaftierung insgesamt können sich Betroffene in Schleswig-Holstein beim Beirat für den Vollzug der Abschiebungshaft beschweren. Er ist im Landesvollzugsgesetz vorgesehen. Im rheinland-pfälzischen Ingelheim und im brandenburgischen Eisenhüttenstadt gibt es einen solchen Beirat explizit nicht. In den anderen Bundesländern ist er mit unterschiedlicher Aufgabenstellung und Zusammensetzung vorhanden, den Gefangenen häufig aber nicht bekannt. In Hamburg bildete sich 2010 nach dem Suizid zweier Häftlinge ein Runder Tisch. Seine Mitglieder werden vom Innensenator benannt. Eine ausführliche Berichtspflicht besteht für die

3 Siehe „Abschließende Bemerkungen des UN-Ausschusses gegen Folter v. 12.12.2011 zum 5. Staatenbericht der Bundesregierung“, CAT/C/DEU/CO/5, Nr. 24, abrufbar unter <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/anti-folter-konvention-cat.html#c3284>.

existierenden Beiräte nicht, nur aus Schleswig-Holstein sind ausführliche und in Teilen kritische Jahresberichte bekannt.<sup>4</sup>

## Inhaftierte Personengruppen

In allen Abschiebungshafteinrichtungen werden Männer untergebracht, in einigen (Baden-Württemberg, Hessen) gibt es Einrichtungen für Frauen. Gesonderte Räume für Frauen in derselben Einrichtung gibt es in Bayern, Bremen, Berlin und Brandenburg. Andere Bundesländer überweisen Frauen, die zur Sicherung der Abschiebung inhaftiert werden sollen, nach Brandenburg. So verfahren Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein; Thüringen nutzt hierfür Plätze in Sachsen.

Die Trennung von Männern und Frauen in den Haftanstalten ist eine Notwendigkeit, wie auch die Trennung von Minderjährigen und Erwachsenen. Allerdings führt die Praxis der Inhaftierung in anderen Bundesländern dazu, dass die betroffenen Frauen völlig isoliert sind, wenn sie z.B. aus Schleswig-Holstein kommend in Brandenburg inhaftiert werden. Die Wege für private Besuche, AnwältInnen und BeraterInnen sind zu weit. Darüber hinaus ist es kaum möglich, vor einer Abschiebung die persönliche Habe der Betroffenen mitzugeben.

Nicht außer Acht gelassen werden darf, dass Männer oder Frauen allzu oft auch Väter und Mütter sind. Tatsächlich sind also auch Kinder bzw. Familien betroffen, wenn Väter oder Ehemänner in Haft genommen werden. Damit wird dem Grundsatz des Schutzes des Familienlebens widersprochen. Gerade Kinder leiden darunter, wenn sie von Elternteilen getrennt werden. Das potenziert den ohnehin bei Ausreisepflichtigen bestehenden psychischen familiären Stress.

4 Die Berichte sind abrufbar unter <http://www.frsh.de/themen/abschiebungshaft/#c263>.

Trotz der erfolgten Rücknahme der deutschen Vorbehalte gegenüber der Kinderrechtskonvention werden weiterhin unbegleitete Minderjährige in Abschiebungshaft genommen – bei Minderjährigen im Familienverband in der Regel der Vater. Berichte von einzelnen Jugendlichen, die sich aus Angst vor den erwachsenen Mitinhaftierten ununterbrochen in ihren Zellen aufhalten, zeigen einmal mehr, dass es sich nicht um kinder- und jugendgerechte Bedingungen handelt.

In allen Bundesländern gilt, dass Jugendliche unter 16 Jahren (in Baden-Württemberg: Jugendliche unter 14 Jahren) nicht in Abschiebungshaft genommen werden. Diese Setzung des Mindestalters für die Inhaftierung erfolgt willkürlich. Bei unbegleiteten Minderjährigen gilt in allen Bundesländern, dass diese „nur in Ausnahmefällen“ oder nach vorheriger Straffälligkeit in Abschiebungshaft genommen werden sollen. Allerdings sind die kommunalen und die Verwaltungsvorschriften der Länder nicht für die Bundespolizei bindend. So geraten aufgrund bundespolizeilichen Verwaltungshandelns, das sich auf Erlasse des BMI bezieht, bundesweit regelmäßig Minderjährige – insbesondere sog. Dublin-II-Fälle – in Abschiebungshaft.

Für Minderjährige gibt es in verschiedenen Hafteinrichtungen Freizeitangebote, zum Beispiel Sport und Gesellschaftsspiele, Literatur oder Fernsehen. Die Rückführungsrichtlinie sieht darüber hinaus einen Zugang zu Bildungsangeboten vor. Inwieweit dieser erfüllt wird, dazu gibt es leider keine Hinweise. Ob das Aufstellen eines Tischfußballspiels oder einer Tischtennisplatte ausreichend ist, um dem Kindeswohl zu entsprechen, kann allerdings bezweifelt werden.

### Hygiene

Zu den hygienischen Bedingungen gibt es nur wenige Angaben. Häufig befinden sich die Toiletten innerhalb der Zelle – in Mecklenburg-Vorpommern ohne Sicht- oder Geruchsschutz. Die Duschen befinden sich außerhalb der Zellen. In Hamburg und Bremen handelt es sich

um Kollektivduschen, in Baden-Württemberg um Einzelduschen. In Mecklenburg-Vorpommern kann wöchentlich zweimal, in Bayern wöchentlich dreimal geduscht werden; in Berlin, Bremen, Dresden und Neuss jederzeit während der Aufschlusszeiten. In den weiteren Haftanstalten gibt es festgelegte Duschzeiten. In Schleswig Holstein gab es bis Anfang 2013 nur Duschzeiten am Nachmittag (was immer noch für Baden-Württemberg gilt). Dadurch mussten die Inhaftierten beispielsweise zu morgendlichen Haftprüfungsterminen bei Gericht ihres Erachtens nach ungepflegt erscheinen.

Die Reinigung der eigenen Kleidung wird erschwert, wenn keine Waschmaschine zur Verfügung steht und die Reinigung durch Unterstützung von außen organisiert werden muss. In Bayern und Sachsen-Anhalt ist Gefängnisbekleidung zu tragen. Damit wird Abschiebungshäftlingen ein wichtiger Bestandteil ihrer Individualität genommen.

Empfehlungen zur Verbesserung der Haftbedingungen wurden in den letzten Jahren immer wieder von Wohlfahrtsorganisationen, dem Deutschen Institut für Menschenrechte sowie dem UNHCR und der UN-Kommission gegen Folter und willkürliche Inhaftierung ausgesprochen.

## Literatur

Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland (2011): Abschiebungshaft in Deutschland. Positionen und Mindestanforderungen der Diakonie. Diakonie Texte - Positionspapier 3.2011, abrufbar unter <http://www.diakonie.de/media/Texte-03-2011-Abschiebungshaft.pdf>.

Graebisch, Christine (2011): Prävention für Gefangene? Überlegungen zum Stand bestehender Präventionsmechanismen für den Schutz der Gefangenen vor Gewalt am Beispiel von Abschiebungshaft und Polizeigewahrsam, in: Puschke, Jens (Hrsg): Strafvollzug in Deutschland. Strukturelle Defizite, Reformbedarf und Alternativen. Berlin, S. 157-178.

Heinhold, Hubert (2004): Abschiebungshaft in Deutschland: die rechtlichen Voraussetzungen und der Vollzug. Karlsruhe.

## Bedingungen der Abschiebungshaft in Deutschland

Holz, Steffi (2007): Alltägliche Ungewissheit. Erfahrungen von Frauen in Abschiebehaft. Münster.

Pelzer, Marei/Sextro, Uli (2013): Schutzlos hinter Gittern. Abschiebungshaft in Deutschland. Hrsg. v. Diakonisches Werk in Hessen und Nassau & Pro Asyl, abrufbar unter: [http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q\\_PUBLIKATIONEN/2013/Abschiebungshaft\\_Bericht\\_Juli\\_2013\\_Webversion.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/fm-dam/q_PUBLIKATIONEN/2013/Abschiebungshaft_Bericht_Juli_2013_Webversion.pdf).



## **Abschiebungshaft macht krank!**

Martin von Borstel

Im Rahmen seines DEVAS-Projekts<sup>1</sup> führte der Jesuiten-Flüchtlingsdienst (JRS) eine Studie zu den Auswirkungen von Abschiebungshaft durch und kommt zu alarmierenden Ergebnissen.

In Kooperation mit VertreterInnen von Nichtregierungsorganisationen aus 23 Mitgliedstaaten der EU hat der JRS 18 Monate lang insgesamt 685 Einzelinterviews mit Abschiebungsgefangenen aus ganz Europa sowie Gespräche mit MitarbeiterInnen der Hafteinrichtungen und einschlägigen NGOs geführt. Ziel der im Juni 2010 veröffentlichten Studie mit dem Titel „Quälendes Warten. Wie Abschiebungshaft Menschen krank macht“ war es, die Entstehung von besonderer Schutzbedürftigkeit durch Abschiebungshaft zu erforschen. Hierbei ging es dem JRS nicht nur darum, die Situation derer zu untersuchen, die bereits bei der Inhaftierung als besonders schutzbedürftig galten, sondern auch die Auswirkungen der Haft auf diejenigen zu erforschen, die bei der Inhaftierung keinen solchen offiziell anerkannten Schutzbedarf hatten.

Die Studie stellt einen sehr wichtigen Beitrag in der Debatte um die Rechtfertigung von Abschiebungshaft dar und zeigt deutlich auf, dass die Inhaftierung von illegalisierten MigrantInnen und Asylsuchenden ein unverhältnismäßiges und unmenschliches Instrument der Migrationspolitik in Europa, also auch in Deutschland, ist. Abschiebungshaft macht krank und beeinträchtigt nicht nur die physische, sondern vor allem auch die psychische Gesundheit der Betroffenen. Depres-

1 Jesuit Refugee Service-Europe (2010): Becoming vulnerable in Detention. Civil Society Report on the Detention of Vulnerable Asylum Seekers and Irregular Migrants in the European Union. Brussels, abrufbar unter [http://www.jrs-europe.org/publications/JRS-Europe\\_Becoming%20Vulnerable%20In%20Detention\\_June%202010\\_FULL%20REPORT.pdf](http://www.jrs-europe.org/publications/JRS-Europe_Becoming%20Vulnerable%20In%20Detention_June%202010_FULL%20REPORT.pdf).

sionen, Stress- und Angstgefühle begleiten ihren Alltag und führen zu psychosomatischen Reaktionen. Da sich Abschiebungshaft auf alle Gefangenen derartig auswirkt, schadet sie nicht nur Menschen, die einen anerkannten Schutzbedarf haben.

## Untersuchungsbericht über Abschiebungshaft in Deutschland

In der Bundesrepublik hat der JRS Interviews mit insgesamt 60 Abschiebungsgefangenen in den Haftenrichtungen in München und Berlin geführt. Außerdem sprach er mit MitarbeiterInnen der Haftanstalten. Ein Großteil der Befragten befand sich in einem Dublin-Verfahren und wartete dementsprechend auf eine Überstellung in einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union. Da die 16 Bundesländer den Vollzug der Abschiebungshaft unterschiedlich organisieren, stellen die vom JRS geführten Gespräche nur einen Ausschnitt aus der Praxis der Abschiebungshaft in der BRD dar. So wird in Berlin die Abschiebungshaft in einer speziellen Haftenrichtung vollzogen, während in München Abschiebungsgefangene gemeinsam mit Untersuchungs- und Strafgefangenen in einer Justizvollzugsanstalt unterkommen. Hieraus ergeben sich unterschiedliche Haftbedingungen vor allem im Bereich der Möglichkeit von Besuchen, der Kontaktaufnahme mit anderen Abschiebungsgefangenen und der Bewegungsfreiheit im Gebäude. Auch in Bezug auf den Umgang mit Menschen mit besonderen Bedürfnissen gibt es Unterschiede in den verschiedenen Haftanstalten Deutschlands.

Der durchschnittliche Befragte aus der deutschen Stichprobe war 30 Jahre alt, männlich, alleinstehend und hatte bis zum Zeitpunkt des Interviews 2,54 Monate in Haft verbracht. Insgesamt waren 81% der befragten Abschiebungsgefangenen männlich, 38,1% stammten aus Vietnam. Die weiteren Gefangenen stammten aus anderen asiatischen Ländern, aus Afrika, Südosteuropa und wenige aus dem Nahen und Mittleren Osten. Der große Anteil an Vietnamesen ist jedoch nicht repräsentativ für die in Deutschland in Abschiebungshaft ge-

Abschiebungshaft macht krank!

nommenen MigrantInnen, sondern dem Umstand geschuldet, dass es in Berlin eine große vietnamesische Gemeinde gibt.

Die meisten der in Deutschland Interviewten waren illegalisierte MigrantInnen, nur etwa 10% der Abschiebungsgefangenen hatten zuvor einen Asylantrag in der Bundesrepublik gestellt. Im Gespräch mit JRS stellte sich heraus, dass ein Großteil der Befragten nur schlecht über die Gründe für ihre Inhaftierung informiert war. Auf einer Skala von 1 bis 10 stuften sie den Grad ihrer Informiertheit durchschnittlich auf 3,48 Punkte ein. 60% der Betroffenen wünschten sich mehr Informationen über die Gründe für ihre Inhaftierung sowie über das Asyl- und Einwanderungsverfahren. Die schlechte Informationslage führte bei vielen Gefangenen zu einer großen Unsicherheit und stellte einen erheblichen Stressfaktor für sie dar. So berichteten 40% von psychischen Problemen in Folge dieser Unsicherheit.

## Die Haftbedingungen

Kritik äußerten die Interviewten auch in Bezug auf die Hafteinrichtung. Ein Drittel von ihnen war mit den Schlafzellen unzufrieden, was nach Angaben der JRS-MitarbeiterInnen vor allem auf die geringe Größe zurückzuführen sei. In München führt der Platzmangel sogar dazu, dass Abschiebungsgefangene hin und wieder mit Strafgefangenen zusammen untergebracht werden. Ansonsten ernteten die Hafteinrichtungen im Allgemeinen vor allem deshalb Kritik, weil sie überfüllt schienen,<sup>2</sup> es kaum Rückzugsraum für die Inhaftierten gibt und die Einrichtung gefängnisartig wirkt. Außerdem führt die Begrenzung der Möglichkeiten, ins Freie zu gehen oder Kontakt zu anderen Mitgefangenen aufzunehmen, zu Langeweile und einem gesteigerten Gefühl von Nutzlosigkeit.

2 Im Jahr 2012 hatte sich die Situation soweit verändert, dass zeitweise in den Abschiebungshaftanstalten Berlin-Köpenick und Ingelheim jeweils nur ein Gefangener einsaß.

In Bezug auf das Wachpersonal erhielt der JRS im Rahmen seiner Gespräche unterschiedliche Aussagen. Ein Viertel der Betroffenen beschreibt den Kontakt zu den VollzugsbeamtInnen als negativ, ungefähr genauso viele als positiv. Etwa ein Viertel der Befragten berichtet von offensichtlicher Diskriminierung vor allem auf Grund von Sprachbarrieren oder der ethnischen Zugehörigkeit. Ähnlich sieht es mit der Frage aus, ob sie schon einmal Spott oder Beleidigungen über sich ergehen lassen mussten: fast die Hälfte der Betroffenen beantwortet diese Frage mit „Ja“, drei Viertel von ihnen wurden vom Sicherheitspersonal beleidigt oder verspottet. Außerdem berichten 14% der Befragten von körperlichen Misshandlungen, die in einem von drei Fällen durch VollzugsbeamtInnen zugefügt wurden.

Auf die medizinische Versorgung in der Haft angesprochen, gibt mehr als ein Viertel der Interviewten an, dass diese schlecht und unangemessen sei. Besonders die Qualität der Untersuchungen sei mangelhaft und es bestehe eine erhebliche Sprachbarriere. Zwar übersetzen manchmal Mitgefangene oder es wird von der Ausländerbehörde einE DolmetscherIn bestellt, in vielen Fällen gibt es jedoch kaum Verständigungsmöglichkeiten zwischen den Gefangenen und den ÄrztInnen. Dieser Umstand kann schwerwiegende Konsequenzen haben und im schlimmsten Fall das Leben der Gefangenen gefährden. Ein großes Problem ergibt sich vor allem daraus, dass die für die Hafteinrichtungen zuständigen ÄrztInnen oftmals nur eine allgemeinmedizinische Qualifikation haben und es für Abschiebungsgefangene sehr schwer ist, eine Behandlung außerhalb der Haft zu bekommen. Dies fällt immer dann besonders schwer ins Gewicht, wenn es sich um psychische Erkrankungen handelt. Auch gibt es nicht in allen Hafteinrichtungen medizinische Eingangsuntersuchungen, so dass besondere medizinische Bedürfnisse der Betroffenen oftmals nicht frühzeitig festgestellt werden können.

Abschiebungshaft macht krank!

## Auswirkungen auf die physische und psychische Gesundheit

Was den Kern der JRS-Studie – die physischen und psychischen Auswirkungen von Abschiebungshaft – betrifft, so geben in Deutschland drei Viertel der Befragten an, dass ihre physische Gesundheit unter der Unterbringung in der Haft gelitten habe. Sie leiden vor allem unter Kopfschmerzen, Erschöpfung, Hautkrankheiten und Bauchschmerzen. Als Ursache beschreiben viele der Befragten psychische Probleme, die sich nach einiger Zeit auf ihre körperliche Gesundheit negativ auswirken. Auch die allgemeine Situation in den Haftanstalten oder die mangelnde medizinische Versorgung werden als Gründe für die Verschlechterung ihrer Gesundheit genannt.

Noch gravierender als der negative Effekt von Abschiebungshaft auf die physische Gesundheit sind nach Aussage der Befragten jedoch die Auswirkungen auf ihre Psyche. So geben 90% der Befragten an, dass sich ihre psychische Gesundheit in der Haft verschlechtert habe. Besonders häufig treten Depressionen, Traurigkeit, Wutgefühle, Schlaflosigkeit, Anspannungs- und Stressgefühle, Suizidgedanken und Verwirrung auf. Auf einer Skala von 1 bis 10 sank die psychische Gesundheit der Befragten nach eigener Einschätzung im Durchschnitt von 8,76 Punkten auf 4,93. Viele von ihnen nehmen das Leben in der Haft schon nach einem Monat als schwierig oder gar unerträglich wahr.

Ein Drittel der Befragten sieht ihre schlechte psychische Verfassung als allgemeine Auswirkung der Haft an, ein weiteres Drittel erachtet den negativen Einfluss der Haft auf die Lebensplanung als Ursache für die psychischen Probleme. Weitere Gründe sind das Gefühl, als Mensch elementare Grundrechte verloren zu haben, die allgemeinen Lebensbedingungen in der Haft, die Behandlung durch das Wachpersonal und Probleme des Zusammenlebens mit den anderen Gefangenen. Mehr als 85% der Befragten machen sich um sich selbst Sorgen und viele von ihnen fühlen sich sehr unsicher, weil sie nicht wissen, wie lange sie noch inhaftiert sein werden, ob sie letztendlich abgeschoben werden und was danach passiert. Sechs von zehn Gefange-

nen geben zudem medizinische Probleme als Grund für ihren schlechten psychischen Zustand an. Nur in den seltensten Fällen führt die medizinische oder psychologische Behandlung in der Haft zu einer Verbesserung des Wohlbefindens, abgesehen davon, dass es an Letzterer oftmals gänzlich fehlt.

## Soziale Kontakte

Ein weiterer Faktor, der zu Belastungen in der Abschiebungshaft führt, ist mangelnder sozialer Kontakt. Während zwar nur 10% der Befragten sagen, dass die Atmosphäre zwischen den Gefangenen schlecht sei, geben die meisten von ihnen an, dass sie niemanden in der Haft haben, dem oder der sie vertrauen können.

Nur ein Viertel der Befragten kann Besuche von der Familie empfangen, mehr als die Hälfte wird zumindest von FreundInnen in der Haftanstalt besucht. Oftmals ist allerdings das Telefon das einzige Mittel zur Aufrechterhaltung von sozialen Kontakten.

## Ernährung

Besonders in der Kritik steht außerdem die Ernährungssituation. Die überwiegende Mehrheit der Befragten mögen das Essen nicht, ungefähr 80% von ihnen äußern diesbezüglich Kritik. Besonders problematisch seien die schlechte Qualität, das Fehlen von aus den Herkunftsländern bekannten Nahrungsmitteln sowie die mangelhafte Auswahl und die Portionsgrößen. In vielen Fällen steht den Gefangenen außerdem keine Kochmöglichkeit zur Verfügung, sodass sie auf das Anstaltessen vollkommen angewiesen sind.

Auf Grund der schlechten Ernährungslage klagen viele Gefangene über Appetitlosigkeit und den Verlust der Lust am Essen. Weitere Folgen sind eine Verschlechterung des Wohlbefindens, Abnahme der

Abschiebungshaft macht krank!

Immunabwehr gegen Krankheiten und zunehmender Gewichtsverlust.

### Sonstige Auswirkungen der Haftbedingungen

Neben den genannten gesundheitlichen Auswirkungen leiden viele der Befragten auch unter Schlaflosigkeit und Schlafproblemen. Dies ist auf Stress und andere äußere Faktoren wie Lärm zurückzuführen und wirkt sich zusätzlich negativ auf die Gesundheit aus.

Nach den größten Schwierigkeiten in der Haft gefragt, bezeichneten die meisten Betroffenen die Isolation, den Rechtsverlust und die Einschränkung der Lebensplanung als größte Probleme. Hinzu kommen schlechte Lebensbedingungen in der Haft, worunter vor allem die Ausstattung der Unterkunft, die Ernährung und der hygienische Zustand der Räumlichkeiten der Anstalt fallen. Viele Gefangene sehen aber auch Gesundheitsprobleme und Sorgen als größte Schwierigkeit an. Nach Aussagen der befragten Seelsorger gehört Unsicherheit bezüglich der Dauer und dem Ausgang des asyl- oder aufenthaltsrechtlichen Verfahrens insbesondere bei Flüchtlingen im Dublin-Verfahren ebenfalls zu den Hauptproblemen der Gefangenen.

Abschiebungshaft hat außerdem einen negativen Effekt auf die Selbstwahrnehmung der Gefangenen. Während 90% der Befragten zwar grundsätzlich eine positive Selbsteinschätzung haben, geben drei Viertel von ihnen an, dass sich ihr Selbstbild während der Haftzeit verschlechtert habe.

### Schutzbedürftigkeit der Gefangenen

Im Gegensatz zu gängigen Vorstellungen von Schutzbedürftigkeit, geht der JRS in seiner Studie davon aus, dass Abschiebungshaft dazu neigt, verschiedensten Typen von Menschen erhebliches Leid zuzufü-

gen. Schutzbedürftig sind in Abschiebungshaft deshalb nicht nur Minderjährige, Schwangere, ältere Personen oder Menschen mit Gesundheitsproblemen, Traumatisierungen oder Behinderungen, sondern letztlich können alle von Abschiebungshaft Betroffenen einen solchen Schutzbedarf entwickeln. Wie stark sich die Haftsituation auf die Gefangenen auswirkt, hängt dem JRS zufolge von verschiedenen persönlichen und äußeren Faktoren ab. Menschen, die die Sprache der VollzugsbeamtInnen und Wachdienste nicht beherrschen, kaum Wissen über ihre Rechte haben, gesundheitlich oder psychisch angeschlagen sind und über ein schwaches soziales Netzwerk verfügen, sind besonders verletzlich. Auf sie wirkt sich die Haft besonders gravierend aus.

## Fazit

Auch wenn der JRS sich in seinen, den Bericht abschließenden, Empfehlungen auf Teilforderungen zur Verbesserung der Haftbedingungen beschränkt, sprechen die Ergebnisse der Studie überzeugend für die generelle Abschaffung der Abschiebungshaft. Die enorm negativen Auswirkungen von Abschiebungshaft auf die Betroffenen müssen außerdem im Kontext der gesamten, auf Abschottung und Abschiebung gerichteten Migrationspolitik der europäischen Staaten, gesehen werden, die bei MigrantInnen und Flüchtlingen generell Gefühle von Unsicherheit und Kriminalisierung bewirken.

## **Zu häufig, zu schnell und oft unrechtmäßig – Abschiebungshaft in Zahlen und Fakten**

Martin von Borstel

Sehr lange war nicht bekannt, wie viele Menschen jährlich in Abschiebungshaft genommen werden und wie viel Zeit sie dort verbringen, bevor sie entweder abgeschoben, verlegt oder wieder entlassen werden. Nun haben zwei Große Anfragen der Grünen und der Linkspartei im Bundestag etwas Licht in das Dunkel der deutschen Abschiebungshaftpraxis gebracht. Anfang September 2012 hat die Bundesregierung Zahlen und Fakten aus den vergangenen vier Jahren veröffentlicht, die auf Angaben der für den Vollzug von Abschiebungshaft zuständigen Länder beruhen, wobei nicht von allen Landesregierungen alle abgefragten Angaben gemacht wurden. Inhaftierungen durch die Bundespolizei werden durch die Länder nicht statistisch erhoben, fließen aber mit in die Gesamtzahlen ein.

### **Rückläufige Zahlen**

Wie der unten stehenden Tabelle zu entnehmen ist, hat die Anzahl der Menschen in Abschiebungshaft in den vergangenen Jahren abgenommen. Im Jahr 2011 saßen knapp 29% weniger Menschen in Abschiebungshaft als drei Jahre zuvor, ein kontinuierlicher Abwärtstrend ist deutlich erkennbar. Auch die Zahl der Abschiebungen und andere Rückführungsmaßnahmen hat sich in den vergangenen Jahren merklich verringert. So gingen die Zahlen der Abschiebungen, Zurückschiebungen und Zurückweisungen zwischen 2008 und 2012 insgesamt um etwa 25% zurück. Diese Entwicklung wird noch deutlicher, vergleicht man das Jahr 2012 mit dem Jahr 2000: Die Zahl der Abschiebungen, Zurückschiebungen und Zurückweisungen betrug zu

Beginn des Jahrhunderts insgesamt 108.070, zwölf Jahre später waren es rund 85.000 weniger.

Jahr	Personen in Abschiebungshaft (gesamt)	Anzahl der Abschiebungen, Zurückschiebungen & Zurückweisungen <sup>1</sup>	
2008	8.805	Abschiebungen	8.394
		Zurückschiebungen	5.745
		Zurückweisungen	7.234
		Insgesamt	21.373
2009	8.366	Abschiebungen	7.830
		Zurückschiebungen	9.782
		Zurückweisungen	3.305
		Insgesamt	20.917
2010	7.495	Abschiebungen	7.558
		Zurückschiebungen	8.416
		Zurückweisungen	3.559
		Insgesamt	19.633
2011	6.466	Abschiebungen	7.917
		Zurückschiebungen	5.281
		Zurückweisungen	3.378
		Insgesamt	16.576
2012	noch keine Zahlen zu Redaktionsschluss	Abschiebungen	7.651
		Zurückschiebungen	4.417
		Zurückweisungen	3.829
		Insgesamt	15.897

Tabelle 1: Häufigkeit der Abschiebungshaft 2008-2012 (Quellen: BT-Drs. 17/7446, 17/7442, 16/12568, 17/644, 17/5460, 17/8834 und 17/12442)

Der Rückgang der Abschiebungshaftzahlen steht also in einem engen Zusammenhang mit der abnehmenden Zahl der Rückführungen in den vergangenen Jahren. Die Gründe hierfür sind vielseitig. Einerseits hat die EU-Osterweiterung für eine Verringerung der Rückführ-

1 In allen drei Fällen kann Abschiebungshaft angeordnet werden.

rungszahlen gesorgt. Viele der Länder, die einst Zielstaaten für Rückführungsmaßnahmen waren, sind mittlerweile Teil der Europäischen Union und deren Staatsangehörige genießen das Recht auf Freizügigkeit innerhalb der EU.

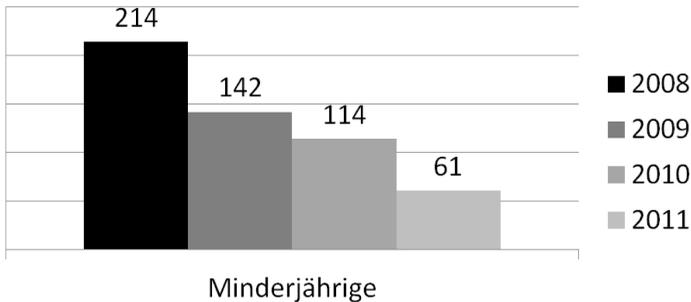
Ein weiterer Grund für die geringeren Rückführungs- und Abschiebungshaftzahlen ist die Grenzpolitik der Europäischen Union, mit der die Einreisemöglichkeit insbesondere für Flüchtlinge im Laufe der letzten Jahre enorm erschwert wurde.

Nicht zuletzt haben aber auch Bleiberechtsregelungen für Langzeitgeduldete zu dem Rückgang von Abschiebungen geführt.

### Minderjährige und Schwangere in Haft

Obwohl Abschiebungshaft nachgewiesenermaßen einen negativen Einfluss auf Gesundheit und Psyche der Betroffenen hat, kommt es immer wieder vor, dass auch Menschen mit einem anerkannten Schutzbedarf inhaftiert werden. Zwei besonders verletzliche Gruppen, bei denen Abschiebungshaft gravierende Auswirkungen haben kann, sind schwangere Frauen und Minderjährige. Zwischen 2008 und 2011 wurden dennoch insgesamt 531 Minderjährige in Abschiebungshaft genommen. In Deutschland gilt zwar seit Juli 2010 die UN-Kinderrechtskonvention uneingeschränkt, die eine Inhaftierung von Minderjährigen nur unter sehr engen Voraussetzungen zulässt. Das hat die deutschen Ausländerbehörden und Gerichte aber nicht davon abgehalten, weiterhin Abschiebungshaft gegen Minderjährige anzuordnen. So befanden sich im Jahr 2011 immerhin noch 61 Minderjährige in Haft. Knapp die Hälfte von ihnen wurde länger als zwei Wochen, acht von ihnen sogar länger als sechs Wochen eingesperrt. Außerdem wurden in den Jahren 2008 bis 2010 mindestens 17 Schwangere inhaftiert. Die Länder berichten zudem von vereinzelt Inhaftierungen von Menschen mit Behinderung sowie Familien und Menschen höheren Alters. Beispielsweise wurden im Jahr 2011 bun-

desweit 29 Personen in Abschiebungshaft genommen, die über 60 Jahre alt waren.



Grafik 1: Minderjährige in Abschiebungshaft (Quelle: Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland, Aktuelles zur Abschiebungshaft, Präsentation vom Januar 2013 – basierend auf BT-Drs. 17/10597).

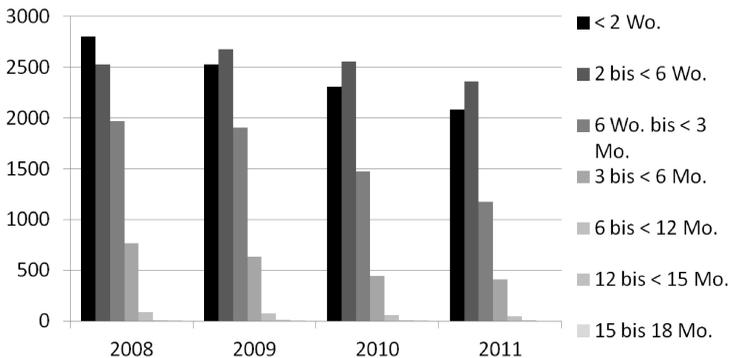
## Haftdauer

Die Angaben der Länder über ihre Abschiebungshaftpraxis geben auch Aufschluss über die Zeit, die Betroffene in den vergangenen Jahren in Haft verbracht haben. Die Haftzeiten unterscheiden sich in den Bundesländern stark. Im Bundesdurchschnitt haben 36% der Abschiebungseingekerkerten im Jahr 2011 weniger als zwei Wochen in Haft gesessen. Weitere 39% haben zwischen zwei und sechs Wochen in Abschiebungshaft verbracht, etwa ein Viertel der Inhaftierten war länger als sechs Wochen eingesperrt. Es gab außerdem im gesamten Bundesgebiet mindestens 22 Personen<sup>2</sup>, deren Haft im vergangenen Jahr länger als sechs Monate andauerte. Noch skandalöser wirken allerdings die Zahlen aus den Jahren 2008 und 2009: insgesamt saßen

<sup>2</sup> Keine Zahlen liegen aus dem Land Niedersachsen vor.

in diesem Zeitraum 125 Menschen zwischen sechs und zwölf Monaten in Abschiebungshaft. Elf Personen verbrachten mehr als ein Jahr in Haft, vier von ihnen sogar mehr als 15 Monate.

Bedenkt man, dass eine Abschiebungshaftanordnung nach dem Aufenthaltsgesetz nur zulässig ist, wenn die Abschiebung innerhalb von drei Monaten durchgeführt werden kann, muss die Frage erlaubt sein, wie es in den Jahren 2008 bis 2011 für mehr als 1.600 Menschen zu teils sehr viel längeren Haftzeiten kam. Das ist rechtsstaatlich besonders bedenklich, weil die Betroffenen – anders als bei einer Strafhaft – in der Regel nicht wissen, wie lange sie in Haft sein werden.



Grafik 2: Haftdauer (Quelle: Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland, Aktuelles zur Abschiebungshaft, Präsentation vom Januar 2013 – basierend auf BT-Drs. 17/10597; ohne Nds., bis 2010 ohne MV)

### Abschiebungshaft kostet Menschenleben

Die Informationen, die die Bundesländer der Bundesregierung im Zuge der Beantwortung der Großen Anfragen zur Verfügung gestellt haben, zeigen einmal mehr die verheerenden Folgen auf, die Abschiebungshaft bei den Betroffenen auslöst. Seit 2008 haben sich mindestens sechs Menschen in der Abschiebungshaft das Leben genommen.

Außerdem haben 24 Personen erfolglos versucht, sich selbst zu töten. Die Anzahl der Suizidversuche dürfte jedoch wesentlich höher liegen, weil sieben Bundesländer darüber keine Statistik führen und dementsprechend keine Angaben gemacht haben; hinzu kommt die Dunkelziffer der nicht entdeckten/erfassten Suizide.

Auch die Anzahl der Abschiebungsgefangenen, die psychiatrisch behandelt oder in eine psychiatrische Klinik verlegt wurden, spricht Bände: Allein in den neun Bundesländern, in denen Daten dazu erhoben werden, mussten zwischen 2008 und 2010 298 Abschiebungsgefangene psychiatrisch behandelt werden und 108 Betroffene wurden in eine psychiatrische Klinik verlegt. In Berlin beispielsweise mussten im Jahr 2010 mehr als 10% der Abschiebungsgefangenen psychologisch betreut oder in eine psychiatrische Klinik verlegt werden.

### Inhaftierung vor Abschiebung

Im Rahmen der Großen Anfragen wurden die Länder auch dazu befragt, wie viele Abschiebungen in den vergangenen Jahren aus der Abschiebungshaft heraus erfolgten. Die Antworten zeigen, dass die Inhaftierungspraxis der Bundesländer sehr unterschiedlich ist. Im Jahr 2008 saßen in Brandenburg 72% der Menschen, die abgeschoben wurden, zuvor in Abschiebungshaft, 2011 waren es sogar 77%. In Berlin sank zwar die Zahl der Fälle von 86% im Jahr 2008 auf 59% im Jahr 2011, machte aber immer noch einen großen Anteil aus. Im Vergleich dazu wurden in Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2011 lediglich 14% der Betroffenen vor ihrer Abschiebung inhaftiert, in Sachsen waren es 18%. Bundesweit erfolgte etwa ein Drittel der Abschiebungen aus der Haft heraus.

## Viele Abschiebungshaftanordnungen sind rechtswidrig

Die Antworten der Bundesregierung zu den Parlamentarischen Anfragen der Grünen und der Linken weisen noch auf einen weiteren erschreckenden Umstand hin: Inhaftierungen finden offensichtlich auch ohne Rechtsgrundlage statt. So haben alleine drei von fünf Bundesländern<sup>3</sup> angegeben, dass etwa ein Drittel der Betroffenen im Jahr 2011 wieder aus der Haft entlassen wurde. 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.

Peter Fahlbusch, Rechtsanwalt für Asyl- und Ausländerrecht aus Hannover, bestätigt diesen Eindruck. Er hat seit 2002 eine Statistik über die von ihm übernommenen Abschiebungshaftmandate geführt. Bundesweit vertrat er zwischen Januar 2002 und Oktober 2012 insgesamt 797 Abschiebungsgefangene. Bei 366 von ihnen haben Beschwerdegerichte später festgestellt, dass die Haftanordnung – mindestens teilweise – rechtswidrig war. Das sind knapp 46% und somit fast die Hälfte aller Fälle. Diese 366 Menschen saßen im Durchschnitt 28,57 Tage zu Unrecht in Haft und sie kommen zusammen auf insgesamt 10.460 rechtswidrige Hafttage. Allein die MandantInnen von diesem einen Rechtsanwalt haben damit mehr als 28,5 Jahre ohne Rechtsgrundlage in Haft gesessen. 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%).

3 Die übrigen Bundesländer machten keine Angaben.

## Abschiebungshaft – Schnee von gestern?

Die Antworten der Bundesregierung auf die Anfragen der Grünen und der Linken haben erneut gezeigt, dass viele Länder nur sehr unzureichende Statistiken über den Vollzug der Abschiebungshaft führen. Die Daten, die aus den vergangenen Jahren vorliegen, legen den Schluss nahe, dass die Ausländerbehörden zunehmend weniger Gebrauch vom Instrument der Abschiebungshaft machen. Im Vergleich zu allen Jahren davor wurden im Jahr 2011 weniger Menschen in Abschiebungshaft genommen, weniger Minderjährige inhaftiert und kürzere Haftzeiten verhängt, was allerdings eher auf den allgemeinen Rückgang von Abschiebungen zurückzuführen ist, als auf eine veränderte Behördenpraxis.

Diese Tatsachen geben aber keinen Anlass zur Beruhigung. Im vergangenen Jahr saßen über 6.000 illegalisierte MigrantInnen und Asylsuchende in Haft, ohne dass ihnen ein Verbrechen zur Last gelegt wurde.<sup>4</sup> Mindestens ein Drittel von ihnen wurde sogar gänzlich ohne Rechtsgrundlage – teilweise bis zu einem halben Jahr – eingesperrt. Die vielen Haftentlassungen lassen außerdem darauf schließen, dass Abschiebungshaft immer wieder leichtfertig und unter Missachtung der Rechte der Betroffenen angeordnet wird. Abschiebungshaft ist keineswegs ein Phänomen von gestern, sondern bleibt ein repressives Instrument der Ausländerbehörden und der Bundespolizei, unter dem jährlich Tausende von Menschen leiden.

4 Der Straftatbestand der illegalen Einreise wird bei Haftanträgen der Bundespolizei regelmäßig als Grund für die Vermutung genannt, dass eine Gefahr des Untertauchens bestünde. Die Straftat selbst wird aber nicht durch die Haft geahndet, sondern durch Geldbußen. Deshalb liegt auch in diesen Fällen der Haft keine Strafhaft zugrunde. Haftstrafen für illegale Einreise würden speziell bei Asylsuchenden eklatant gegen die Genfer Flüchtlingskonvention verstoßen.

## **Von Verfahrensfehlern und rechtswidrigen Haftanordnungen**

Die Einführung des FamFG und ihre Konsequenzen

Martin von Borstel

Die hohe Erfolgsquote von Haftbeschwerden spricht deutliche Worte: Abschiebungshaft wird, das stellt sich oft in den langwierigen Beschwerdeverfahren heraus, in vielen Fällen rechtswidrig angeordnet. Verfahrens- und Formvorschriften für die Anordnung von Abschiebungshaft waren bis 2009 im Gesetz über das gerichtliche Verfahren zur Freiheitsentziehung (FEVG) geregelt. Seit 2009 wird die Anordnung von Abschiebungshaft im Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (kurz: FamFG) geregelt. Das FamFG enthält umfassende Verfahrens- und Formvorschriften, in denen die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum früheren FEVG zumindest teilweise ihren Niederschlag findet. Die Vorschriften des FamFG werden aber häufig von den die Abschiebungshaft beantragenden Behörden und den anordnenden Amtsgerichten nicht beachtet. So stellen Beschwerdegerichte regelmäßig fest, dass die erstinstanzlichen Amtsgerichte Abschiebungshaft oft leichtfertig anordnen, bzw. auch dann, wenn die Voraussetzungen nicht vorliegen. Betroffene, ihre UnterstützerInnen oder Rechtsbeistände haben also gute Chancen, gegen die Anordnung einer Abschiebungshaft erfolgreich vorzugehen.

### **Der Haftantrag der zuständigen Behörde**

Die Rechtmäßigkeit der Abschiebungshaftanordnung scheitert zu meist daran, dass die zuständige Behörde einen unzulässigen Haftantrag beim Amtsgericht vorlegt.

### Fallbeispiel 1

X, ein armenischer Staatsangehöriger, reist unerlaubt aus Polen nach Deutschland ein. Kurz nach der Grenze wird er im Fernzug Richtung Frankreich durch Mitarbeiter der Bundespolizei aufgegriffen. Er ist im Besitz eines bis Paris gültigen Tickets. Die Eurodac-Behandlung<sup>1</sup> ergibt, dass X in Frankreich nachweislich ein Asylverfahren betreibt. Dort leben auch Ehefrau und Kinder von ihm.

X erklärt sowohl gegenüber den festnehmenden Bundespolizisten wie auch gegenüber dem Haftrichter, auf dem Weg nach Frankreich zu sein. Dennoch ordnet das Amtsgericht auf Antrag der Bundespolizei Zurückschiebungshaft nach §§ 57 Abs. 3, 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 und § 5 AufenthG für die Dauer von drei Monaten zum Zwecke der Überstellung nach Frankreich an.

In der Folgezeit ersucht das BAMF unter Hinweis auf den Eurodac-Treffer Frankreich um Wiederaufnahme des X. Die französischen Behörden reagieren hierauf zunächst sechs Wochen gar nicht und stimmen dann einer Übernahme zu. Hierauf bietet eine Flüchtlingsorganisation an, X sofort mit einem eigenen PKW und auf eigene Kosten nach Frankreich zu bringen. Dies wird von der Bundespolizei ebenso abgelehnt wie der Kauf eines eigenen Tickets für einen Flug nach Paris mit einer sog. „Billiglinie“, die drei Wochen früher als die von der Bundespolizei bevorzugte „Luxuslinie“ nach Paris fliegt.

Ist die Inhaftierung zulässig? Auch in diesem gar nicht so seltenen Fall ist zunächst fraglich, ob überhaupt ein Haftgrund vorliegt. X war zwar unerlaubt in das Bundesgebiet eingereist. Er wollte sich einer Aufenthaltsbeendigung jedoch nachweislich nicht entziehen. Art. 20 Abs. 1 S. 1 lit. e Dublin II-VO sieht ausdrücklich die Möglichkeit einer freiwilligen Ausreise vor. Dies ist im Rahmen der Prü-

1 Bei EURODAC handelt es sich um ein europaweites System der Erfassung und Speicherung von Fingerabdrücken von MigrantInnen und illegal Eingereisten. Die Einrichtung der Datenbank beruht auf der EG-Verordnung Nr. 2725/2000 des Rates vom 11.12.2000.

fung des Haftgrundes zu beachten. Darüber hinaus dürfte mittlerweile geklärt sein, dass die Besorgnis, der Flüchtling werde vor Abschluss des Überstellungsverfahrens selbstständig in das Land reisen, in das er zurückgeschoben werden soll, keine Inhaftierung rechtfertigt (OLG Schleswig, Beschluss vom 12.1.2005 – 2 W 311/04 -; OLG Düsseldorf, Beschluss vom 16.10.2006 – I – 3 Wx 217/06 -, jeweils bei Melchior, Abschiebungshaft, Anhang, EGMR, Entscheidung vom 2. Oktober 2008 – 34082/02 -, InfAuslR 2009, S. 3 ff.). Auch der Bundesgerichtshof vertritt in einem jüngst ergangenen Beschluss diese Ansicht (BGH, Beschluss vom 17.6.2010 – X ZB 13/10). Wörtlich heißt es dort:

*„Die Haftanordnung verstößt jedoch gegen den im Rahmen der Prüfung des Haftgrundes zu beachtenden verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Wie bereits ... ausgeführt, fehlt es in der Regel an der Erforderlichkeit der Sicherungshaft, wenn der Ausländer nach der erlaubten Einreise zeitnah freiwillig in das Land ausreisen will, in das er zurückgeschoben werden soll ... Zwar wäre der Grenzübertritt mangels gültiger Papiere illegal gewesen; auch hätte sich der Betroffene wegen unerlaubten Aufenthalts in der Bundesrepublik ... strafbar gemacht. Aber das rechtfertigte nicht die Anordnung der Sicherungshaft, die ausschließlich der Sicherstellung der zwangsweisen Durchsetzung der Ausreisepflicht und nicht der allgemeinen Gefahrenabwehr dient.“*

Vorliegend war die Inhaftierung also bereits deshalb rechtswidrig, da X freiwillig in das Land (weiter)reisen wollte, in das er zurückgeschoben werden sollte. Zur Glaubhaftmachung der Rückreisebereitschaft in diesen Fällen dient neben den Umständen der jeweiligen Reise (Tickets etc.) auch die Nachfrage bei Familienangehörigen, die sich im jeweiligen EU-Land aufhalten. Hätte also vorliegend der Haftrichter trotz der Tatsache, dass X im Besitz einer Fahrkarte nach Paris war, Bedenken daran gehabt, dass er tatsächlich nach Frankreich zurückkehren wollte, hätte er sich mit der Frau und den Kindern von X telefonisch in Verbindung setzen und die Frage der Rückkehr abklären müssen. Bei unstreitiger Rückkehrbereitschaft haben i.Ü. die deutschen Behörden in Erwägung zu ziehen, einem Betroffenen, der nicht über die finanziellen Mittel für eine Ausreise in das für ihn zuständige EU-Land verfügt, die Kosten einer „Bahn-

karte vorzufinanzieren“, so das OLG Düsseldorf (Beschluss vom 13.6.2006 – I – 3 Wx 140/06).

*Auszug aus: Peter Fahlbusch, Asylmagazin 9/2010, S. 290 f.*

Die Behörde muss ihren Antrag gemäß § 417 Abs. 2 FamFG begründen. Die Begründung muss folgende Angaben enthalten:

- Die Identität der/des Betroffenen und deren/dessen gewöhnlichen Aufenthaltsort;
- die genaue Rechtsgrundlage der Haft;
- die Dauer der Haft;
- die Voraussetzungen der Abschiebung (bzw. Zurückschiebung oder Zurückweisung) und Informationen zu ihrer Durchführbarkeit;
- die Erforderlichkeit der Freiheitsentziehung: Die zuständige Behörde muss mindestens einen der in § 62 Abs. 3 AufenthG genannten Gründe nennen und darlegen, inwiefern dieser Haftgrund bei der/dem Betroffenen vorliegt. Da die Behörde in jedem Fall nur dann Abschiebungshaft beantragen darf, wenn sie glaubt, die/der Betroffene würde sich der Abschiebung entziehen, muss sie im Haftantrag anführen, worin sich diese Untertauchgefahr begründet (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit). Außerdem muss aus dem Haftantrag hervorgehen, dass es im Fall der/des Betroffenen keine anderen, mildereren Mittel als die Abschiebungshaft gibt.

Die höchstrichterliche Rechtsprechung hat hierzu festgestellt: Das Vorliegen eines zulässigen Haftantrags ist eine in jeder Lage des Verfahrens von Amts wegen zu prüfende Verfahrensvoraussetzung. Liegt kein zulässiger Haftantrag vor, so ist eine Haftanordnung nicht rechtmäßig.<sup>2</sup>

2 Vgl. u.a.: BGH, Beschluss v. 29.4.2010, V ZB 218/09, abrufbar unter [www.asyl.net](http://www.asyl.net).

Für einen zulässigen Haftantrag muss die Behörde

- zumindest knapp die wesentlichen Aspekte des Falles erläutern;
- benennen, in welches Land die/der Betroffene abgeschoben werden soll;
- darlegen, ob und innerhalb welcher Zeit Rückführungen in dieses Land üblicherweise möglich sind;
- beschreiben, in welchem Zeitraum welche genauen Schritte zur möglichst schnellen Durchführung der Abschiebung geplant sind;
- vorher das Einvernehmen der Staatsanwaltschaft mit der Aboder Zurückschiebung einholen: Ergibt sich aus dem Haftantrag oder aus der Ausländerakte, dass gegen die betroffene Person eine öffentliche Klage oder ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren läuft, dann ist dieses Einverständnis nach § 72 Abs. 4 AufenthG zwingend notwendig und muss auch ausdrücklich im Haftantrag genannt werden.

Enthält der Haftantrag keine auf den individuellen Fall zugeschnittenen Aussagen, sondern nur Leerformeln und Textbausteine, genügt er den Begründungsanforderungen von § 417 Abs. 2 FamFG nicht.<sup>3</sup> Weitere Voraussetzungen für eine zulässige Haftanordnung sind:

- der vorherige Erlass einer behördlichen Rückkehrentscheidung<sup>4</sup>: Es muss zum Zeitpunkt der Stellung des Haftantrags eine Abschiebungsandrohung nach § 59 AufenthG vorliegen. Diese muss der betroffenen Person auch bekanntgegeben worden sein. Fehlt es an einer solchen Rückkehrentscheidung, liegen die Vollstreckungsvoraussetzungen für die Abschiebung nicht vor und der Haftantrag ist unzulässig.<sup>5</sup>
- ein Haftantrag durch die sachlich und örtlich zuständige Behörde.

3 Vgl. BGH, Beschluss v. 10.5.2012, V ZB 246/11.

4 S. „Die Rückführungsrichtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland“, S. 95 ff.

5 Vgl. für Sicherungshaft: BGH, Beschluss v. 16.5.2013, V ZB 44/12; BGH, Beschluss v. 14.3.2013, V ZB 135/12; für Vorbereitungshaft: BGH, Beschluss v. 12.7.2013, V ZB 92/12.

In manchen Fällen ergibt sich die Unzulässigkeit des Haftantrags daraus, dass die **Zuständigkeit der Behörde** nicht gegeben ist. Die Bundespolizei ist nach § 71 AufenthG für Zurückschiebungen, Zurückweisungen und Abschiebungen an der Grenze zuständig. Es muss sich hierbei aber um eine reine Grenzschutzmaßnahme handeln.<sup>6</sup> Eine solche liegt nur dann vor, wenn eine Person im grenznahen Raum, d.h. im Umkreis von 30 km, und in einem unmittelbaren zeitlichen Zusammenhang mit der unerlaubten Einreise aufgegriffen wurde. Die Ausländerbehörden sind für die Haftbeantragung in allen anderen Fällen zuständig. Außerdem sind die Polizeien der Länder zur Haftbeantragung berechtigt, wenn die Haft der Sicherung oder Vorbereitung einer Zurückschiebung oder Abschiebung dient.

Die örtliche Zuständigkeit ist nach dem jeweiligen Landesrecht geregelt. Der Bundesgerichtshof hat in Bezug auf Asylsuchende, deren Asylbegehren abgelehnt wurde, festgestellt, dass die in dem ihnen zugewiesenen Bezirk (Residenzpflicht) ansässige Ausländerbehörde auch dann für einen Haftantrag zuständig bleibt, wenn Asylsuchende diesen Bezirk unerlaubt verlassen haben.

Stellt eine unzuständige Behörde einen Haftantrag, so ist dieser unzulässig und die Anordnung von Abschiebungshaft durch das zuständige Amtsgericht wäre rechtswidrig.

Für einen zulässigen Haftantrag gilt: die betroffene Person hat nach § 23 Abs. 2 FamFG ein Recht darauf, ihn ausgehändigt zu bekommen. Bei schwierigen Sachverhalten muss die **Aushändigung des Haftantrags** vor der Anhörung durch das Amtsgericht erfolgen, bei einem einfachen, überschaubaren Fall reicht die Eröffnung des Haftantrags zu Beginn der Anhörung aus. Beherrscht die betroffene Person die deutsche Sprache nicht, dann hat sie einen Anspruch auf Übersetzung des Antrags.

6 Ob das in Übereinstimmung mit dem Schengen-Abkommen, das Grenzkontrollen jeder Art untersagt, geschieht, ist nach der neuesten europäischen Rechtsprechung fraglich (siehe S. 168).

## Fallbeispiel 2

„Die nigerianische Staatsangehörige N. reist über Italien nach Deutschland ein. In Italien war sie Eurodac-behandelt worden, hatte dort aber keinen Asylantrag gestellt. Dies geschieht sodann in Deutschland, worauf sie eine Aufenthaltsgestattung erhält. Nachdem klar wird, dass N. zuvor bereits in Italien war, ersucht das BAMF Italien um Aufnahme der N. nach Maßgabe der Dublin II-VO. Italien stimmt diesem Aufnahmeersuchen zu. Hierauf lehnt das BAMF gem. § 27 a AsylVfG den Asylantrag der N. als unzulässig ab und ordnet gem. § 34 a AsylVfG die Abschiebung nach Italien an. Entsprechenden Bescheid stellt sie dem mittlerweile bevollmächtigten Rechtsanwalt der N. zu. Eine Überstellung der N. nach Italien scheitert an einem Suizidversuch der N. Auf Antrag der zuständigen Ausländerbehörde ordnet das Amtsgericht Zurückschiebungshaft gegen die N. an. Zulässig? (Fall nach LG Dortmund, Beschluss vom 17.8.2005 –9 T 544/05-, [www.asyl.net](http://www.asyl.net))

Bedenken bestehen bereits am Vorliegen eines Haftgrundes. N. wollte sich das Leben nehmen. Hierauf den begründeten Verdacht zu stützen, sie wolle sich der Zurückschiebung entziehen (§§ 57 Abs. 3, 62 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 AufenthG) mutet zynisch an. Unabhängig hiervon war die Haft jedoch schon aus einem anderen Grund unzulässig und damit rechtswidrig. Eine Haftanordnung darf nämlich nicht ergehen, solange die aufgrund des Asylantrags entstandene Aufenthaltsgestattung besteht. Diese erlischt gem. § 67 Abs. 1 Nr. 5 AsylVfG mit der Bekanntgabe einer Abschiebungsanordnung nach § 34 a AsylVfG. Nach § 31 Abs. 1 S. 4 AsylVfG ist ein ablehnender Bescheid nach § 27 a AsylVfG zusammen mit der Abschiebungsanordnung nach § 34 a AsylVfG dem Ausländer selbst zuzustellen. Vorliegend war der Bescheid aber nicht der N., sondern ihrem Anwalt zugestellt worden. Diese Zustellung ließ die Aufenthaltsgestattung der N. weiter bestehen und stand deswegen einer Haftanordnung entgegen, da N. nicht vollziehbar ausreisepflichtig war.

Allgemein lässt sich feststellen, dass bei einer Asylantragstellung aus der Freiheit heraus Festnahme und Haft vor ordnungsgemäßer Bekanntgabe der Abschiebungsanordnung unzulässig sind. Eine Freiheitsentziehung wäre allenfalls nach Bekanntgabe der Abschiebungsanordnung zulässig. Hierfür würde es allerdings einer vorherigen richterlichen Entscheidung bedürfen, da es sich um eine geplante Festnahme handeln würde, Art. 104 Abs. 2 S. 1 GG. Eine solche richterliche Entscheidung könnte jedoch dann ergehen, wenn zum Zeitpunkt der richterlichen Entscheidung der Betroffene bereits die Abschiebungsanordnung zugestellt bekommen hat und damit ausreisepflichtig wäre und zudem einen Haftgrund erfüllt, was nur dann denkbar ist, wenn der Betroffene nach Zustellung der Abschiebungsanordnung untergetaucht wäre. In letzter Konsequenz bedeutet dies, dass bei Asylantragstellung aus der Freiheit heraus Haftanordnungen gegen nicht Untergetauchte unzulässig und damit rechtswidrig sind. Hiergegen wird landauf landab verstoßen!“

*Auszug aus: Peter Fahlbusch, Asylmagazin 9/2010, S. 290*

## Die Haftanhörung und der Amtsermittlungsgrundsatz

Der Anordnung von Abschiebungshaft muss immer eine gerichtliche Anhörung der betroffenen Person vorausgehen. Dieser Grundsatz ist in § 420 FamFG geregelt und entspricht der Verfahrensgarantie des Artikels 104 GG<sup>7</sup>. Wird eine Anhörung unterlassen, so ist die Haftan-

- 7 Wortlaut des Art. 104 GG: „(1) Die Freiheit der Person kann nur auf Grund eines förmlichen Gesetzes und nur unter Beachtung der darin vorgeschriebenen Formen beschränkt werden. Festgehaltene Personen dürfen weder seelisch noch körperlich misshandelt werden. (2) Über die Zulässigkeit und Fortdauer einer Freiheitsentziehung hat nur der Richter zu entscheiden. Bei jeder nicht auf richterlicher Anordnung beruhenden Freiheitsentziehung ist unverzüglich eine richterliche Entscheidung herbeizuführen. Die Polizei darf aus eigener Machtvollkommenheit niemanden länger als bis zum Ende des Tages nach dem Ergreifen in eigenem Gewahrsam halten. Das Nähere ist gesetzlich zu regeln.“

ordnung rechtswidrig und die betroffene Person muss unverzüglich entlassen werden. Gleiches gilt grundsätzlich auch im Beschwerdeverfahren. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes muss auch das Beschwerdegericht – das Landgericht – die oder den Betroffene/n persönlich anhören.<sup>8</sup> Unterlässt das Beschwerdegericht eine Anhörung, verletzt es das Recht der Betroffenen auf rechtliches Gehör.<sup>9</sup>

Neben der betroffenen Person muss das Amtsgericht auch die haftbeantragende Behörde anhören (§ 420 Abs. 3 FamFG). Das Gericht kann außerdem weitere **Beteiligte** wie z.B. VerfahrenspflegerInnen, Ehegatten oder LebenspartnerInnen, Eltern, Pflegeeltern oder Kinder der betroffenen Person oder eine von ihr benannte Vertrauensperson vorladen (§ 418 FamFG). Es steht grundsätzlich im Ermessen des Amtsgerichts, ob es diese Personen am Verfahren beteiligt. Können sie allerdings etwas zur Aufklärung des Sachverhalts beitragen und ist ihre Beteiligung im Interesse der betroffenen Person, so ist das Gericht dazu verpflichtet, auch sie anzuhören.

Beherrscht die betroffene Person die deutsche Sprache nicht, hat sie außerdem das **Recht auf Hinzuziehung eines Dolmetschers oder einer Dolmetscherin**, für die das Gericht die Kosten tragen muss. Dieser Anspruch gilt sowohl für Vorbereitungsgespräche mit einem Rechtsbeistand als auch für die Anhörung beim Amtsgericht. Das Gericht muss sich im Rahmen der Anhörung davon überzeugen, dass

- 8 Von diesem Grundsatz kann nur dann abgesehen werden, wenn eine persönliche Anhörung vor dem Amtsgericht stattgefunden hat und keine neuen Erkenntnisse durch die Gegenwart der betroffenen Person zu erwarten sind. Geht es im Beschwerdeverfahren um ihre Glaubwürdigkeit und ihr persönliches Verhalten oder hat sich das Amtsgericht im Rahmen der ersten Haftanhörung mit wesentlichen Aspekten des Sachverhalts nicht auseinandergesetzt, ist eine erneute Anhörung unerlässlich. Dies gilt auch, wenn der Haftantrag der zuständigen Behörde erst im Beschwerdeverfahren vervollständigt wurde.
- 9 Das Recht auf rechtliches Gehör ist in Art. 103 Abs. 1 GG garantiert: „(1) Vor Gericht hat jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör.“

sich DolmetscherIn und Betroffene/r tatsächlich verständigen können und darf sich nicht damit begnügen, dass eine Kommunikation zwischen ihnen stattfindet.

Zwar gibt das Gesetz den AmtsrichterInnen nicht vor, wie sie eine Anhörung im Sinne des § 420 FamFG durchzuführen haben, aber aus § 26 FamFG ergibt sich, dass sie die **Pflicht zur Ermittlung des Sachverhalts** haben. Im Rahmen der Anhörung muss der betroffenen Person Gelegenheit dazu geboten werden, eine Erklärung zur beabsichtigten Freiheitsentziehung abzugeben und alle Punkte vorzutragen, die gegen eine Abschiebungshaftanordnung sprechen. Das Gericht muss prüfen, ob die Haft erforderlich und geboten ist. Die RichterInnen dürfen sich dabei nicht auf die Angaben der Behörde verlassen, sondern müssen eigene Ermittlungen anstellen, um herauszufinden, ob eine Haftanordnung gerechtfertigt ist. Hierfür müssen sie in der Regel die Ausländerakte einbeziehen. Das Amtsgericht muss prüfen, ob die betroffene Person tatsächlich ausreisepflichtig ist und ob es Gründe gibt, die gegen die Durchführbarkeit der Abschiebung sprechen. Auch über die Frage, ob Abschiebungshindernisse vorliegen, muss das Amtsgericht im Zweifelsfall entscheiden. Beispiele hierfür sind schwere psychische oder physische Krankheit oder Suizidgefahr von Betroffenen. Eine weitere Aufgabe des Gerichts besteht darin, eine Prognose darüber zu treffen, ob die Abschiebung innerhalb der folgenden drei Monate rechtlich und tatsächlich möglich ist. Ist dies – aus von der betroffenen Person nicht zu vertretenen Gründen – nicht der Fall, so dürfte das Amtsgericht keine Abschiebungshaft anordnen.

Das Gericht hat die betroffene Person außerdem darauf hinzuweisen, dass sie nach Artikel 36 Abs. 1b des Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen (WÜK) ein Recht darauf hat, dass das für sie zuständige Konsulat über ihre Freiheitsentziehung benachrichtigt wird. Unterlässt das Gericht diese Belehrung oder wird diese nicht schriftlich dokumentiert, stellt dies einen unheilbaren Verfahrensfehler dar und führt zur Rechtswidrigkeit der Abschiebungshaft.

## Entscheidende Änderungen im Bereich der Rechtsmittel

Die wohl bedeutendsten Änderungen im Abschiebungshaftrecht hat das FamFG im Bereich der Rechtsmittel mit sich gebracht. So wurde der Rechtsweg um eine Instanz verkürzt und das Beschwerderecht verändert.

Gegen die Anordnung von Abschiebungshaft kann **Beschwerde** nach §§ 58, 64 FamFG eingelegt werden. Diese ist nicht mehr innerhalb von zwei Wochen, sondern binnen eines Monats beim Amtsgericht einzureichen, das die Haft angeordnet hat oder das im Bezirk der Hafteinrichtung liegt. Bei einstweiligen Anordnungen nach § 427 FamFG<sup>10</sup> beträgt die Beschwerdefrist allerdings weiterhin zwei Wochen. Eine Haftbeschwerde muss sich auf den angefochtenen Haftbeschluss beziehen, das Wort „Beschwerde“ enthalten, unterzeichnet werden und sollte begründet sein. Zur Beschwerde berechtigt sind die betroffene Person bzw. ihr Rechtsbeistand, die zuständige Behörde, die als VerfahrenspflegerIn beigeordnete Person sowie die Beteiligten im Sinne des § 418 FamFG. Wurden die zuletzt genannten Personen in dem Verfahren vor dem Amtsgericht nicht beteiligt, steht ihnen später kein Beschwerderecht zu. Betroffene können in diesem Fall aber nach § 10 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 FamFG eine Vollmacht auf sie ausstellen und sich von ihnen vertreten lassen, wenn es sich um nahe Angehörige oder LebenspartnerInnen handelt.<sup>11</sup>

10 Das Amtsgericht kann auf Antrag der zuständigen Behörde nach § 427 Abs. 1 FamFG eine vorläufige Freiheitsentziehung anordnen, wenn es die begründete Vermutung hat, dass die Voraussetzungen für die Anordnung von Abschiebungshaft gegeben sind, aber noch keine endgültige Haftanordnung ergehen kann. Dies ist z.B. der Fall, wenn noch weitere Beteiligte gehört werden müssen, die Ausreisepflicht noch nicht abschließend feststeht oder sonstige entscheidungserhebliche Details des Falles noch nicht geklärt sind.

11 Der Begriff der nahen Angehörigen richtet sich nach § 15 der Abgabenordnung. Hiernach zählen zu den Angehörigen Verlobte, Ehegatten, Verwandte und Verschwägerter gerader Linie, Geschwister, Kinder der Geschwister, Ehegatten der Geschwister und Geschwister der Ehegatten, Geschwister der Eltern sowie Pflegeeltern und -kinder.

Ist die Frist für die Einreichung einer Haftbeschwerde verstrichen, haben die betroffene Person oder andere Beschwerdeberechtigte die Möglichkeit, nach § 426 Abs. 2 FamFG, einen **Haftaufhebungsantrag** zu stellen. Die zuständige Behörde ist von Amts wegen verpflichtet einen Haftaufhebungsantrag zu stellen, wenn sie Kenntnis davon erhält, dass die Voraussetzungen für die Anordnung von Abschiebungs- oder Zurückschiebungshaft nicht mehr vorliegen. Stellt eine der anderen Personen den Antrag, so hat das Amtsgericht die zuständige Behörde anzuhören.

Das Amtsgericht muss daraufhin entscheiden, ob es die Beschwerde bzw. den Haftaufhebungsantrag für begründet hält. Im Gegensatz zur früheren Rechtslage kann es in diesem Fall eine sogenannte **Abhilfentscheidung** fällen und muss dann die sofortige Entlassung der betroffenen Person aus der Haft anordnen. Weist das Amtsgericht eine Haftbeschwerde als unbegründet zurück, muss es diese nach § 68 Abs. 1 FamFG unverzüglich an das zuständige Landgericht weiterleiten. Ein abgelehnter Haftaufhebungsantrag kann auch vor dem Landgericht mit der Beschwerde angefochten werden.

Das Landgericht muss die betroffene Person grundsätzlich erneut anhören und sich einen persönlichen Eindruck von ihr verschaffen. Wird die betroffene Person vor der Anhörung aus der Haft entlassen, so kann die Haftbeschwerde nach § 62 Abs. 1 FamFG in einen **Antrag auf Feststellung der Rechtswidrigkeit** der Haft umgewandelt werden. Wird die betroffene Person nicht anwaltlich vertreten, hat das Beschwerdegericht sie auf diese Möglichkeit hinzuweisen.

Verwirft auch das Landgericht die Beschwerde, gibt es die Möglichkeit, **Rechtsbeschwerde** einzulegen. Nach altem Recht waren für Beschwerden gegen landgerichtliche Entscheidungen die Oberlandesgerichte zuständig. Mit der Einführung des FamFG hat sich das im Jahr 2009 geändert. Seitdem ist der Bundesgerichtshof (BGH) die dritte und letzte Instanz im Beschwerdeverfahren des Abschiebungshaftrechts. Die Rechtsbeschwerde muss innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Landgerichtsbeschlusses eingelegt werden, muss den

angefochtenen Haftbeschluss benennen und das Wort „Rechtsbeschwerde“ beinhalten. Sie ist nach § 71 Abs. 2 FamFG innerhalb eines Monats nach Einreichung zu begründen. Nach § 10 Abs. 4 FamFG kann die Rechtsbeschwerde nur von einem beim BGH zugelassenen Rechtsanwalt eingereicht werden. Es gibt derzeit 37 solcher AnwälInnen und sie haben alle ihren Sitz in Karlsruhe.<sup>12</sup>

**Die Beschwerderegulungen des FamFG schränken den Rechtsschutz der von Abschiebungshaft Betroffenen erheblich ein.** Sie haben faktisch keine Möglichkeit, Kontakt zu den BGH-AnwältInnen aufzunehmen bzw. sich mit diesen auf die Rechtsbeschwerde vorzubereiten. Rechtsbeistände, die sie beim Beschwerdeverfahren vor dem Amts- und Landgericht vertreten haben, dürfen die Rechtsbeschwerde nicht stellen. Selbst wenn sich eine/r der 37 AnwältInnen dazu bereit erklärt, das Mandat zu übernehmen, kommt dies den in Haft sitzenden Betroffenen nur bedingt zugute. Da die BGH-AnwältInnen standardmäßig eine Fristverlängerung zur Begründung der Rechtsbeschwerde beantragen und der für Abschiebungshaftsachen zuständige 5. Zivilsenat des BGH oftmals mehrere Monate zur Entscheidung braucht, befinden sich die meisten Betroffenen nicht mehr in Deutschland, geschweige denn in der Haft, wenn ihre Beschwerde verhandelt wird. Zwar entscheidet der BGH in einem Großteil der Fälle zugunsten der Betroffenen und stellt immer wieder fest, dass diese durch die Amts- und Landgerichtsbeschlüsse in ihren Rechten verletzt wurden, doch kommt diesem Umstand auf Grund der enormen Verzögerung oftmals nur symbolische Bedeutung zu. Angesichts der großen Anzahl der vom 5. Zivilsenat des BGH zu bearbeitenden Abschiebungshaftsachen, ist eine schnellere Bearbeitung von Rechtsbeschwerden in naher Zukunft nicht in Sicht.

12 S. Interview mit Christine Graebisch, S. 85 ff.

## Fazit

Die Bestimmungen für die Anordnung von Abschiebungshaft werden in der ganzen Bundesrepublik regelmäßig ignoriert und verletzt. Aus vielen Gerichtsbeschlüssen wird deutlich, dass für Abschiebungshaft zuständige RichterInnen oftmals ihrer Ermittlungspflicht nicht nachkommen und die Angaben der Behörden unhinterfragt übernehmen. Doch auch die Beschwerdegerichte verweigern in einer Vielzahl von Fällen, sich mit tatsächlichen und rechtlichen Fragen im Zusammenhang mit Abschiebungshaftanordnungen auseinanderzusetzen. So ist es immer häufiger der BGH, der nach monatelang dauernden Beschwerdeverfahren feststellt, dass Behörde und Gerichte gegen Rechtsvorschriften verstoßen und die Betroffenen in ihrem Freiheitsgrundrecht nach Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 GG verletzt haben. Solange es aber den Zwang gibt, für Rechtsbeschwerden beim BGH zugelassene AnwältInnen beauftragen zu müssen und die dort anhängigen Verfahren viele Monate in Anspruch nehmen, wird es vielen Betroffenen verwehrt bleiben, sich effektiv gegen rechtswidrige Haftanordnungen zur Wehr zu setzen.<sup>13</sup>

Eine weitere fragwürdige Entwicklung in der jüngsten Vergangenheit ist die Tatsache, dass der BGH zu einer Rechtsprechung übergegangen ist, die es den zuständigen Behörden und Gerichten erlaubt, Verfahrensfehler und Rechtsverstöße im Laufe eines Beschwerdeverfahrens wiedergutzumachen. Fehlt es beispielsweise zum Zeitpunkt der Haftanordnung mangels Einvernehmen der Staatsanwaltschaft an einem zulässigen Haftantrag, so kann die Behörde diesen nachträglich ergänzen. Zwar ist die Abschiebungshaft dem BGH zufolge dann bis zum Zeitpunkt der Vorlage beim Landgericht rechtswidrig, der Verfahrensfehler wird aber für die Zukunft geheilt und die Betroffenen sind dann rechtmäßig in Haft. Gleiches soll für eine erst während der Beschwerdeanhörung erfolgende Belehrung nach dem WÜK gelten.

13 Zu den praktischen Schwierigkeiten siehe Interview mit Christine Graebisch, S. 85 ff.

Auch wenn es den Betroffenen in vielen Fällen praktisch kaum hilft, Verfahrensfehler der Behörden und Amtsgerichte im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens geltend zu machen, so führt die Feststellung, dass die Anordnung der Abschiebungshaft gegen sie rechtswidrig ergangen ist, zumindest dazu, dass sie einen Anspruch auf Schadenersatz gegenüber der Bundesrepublik Deutschland haben. Außerdem darf die Ausländerbehörde nach einer rechtswidrig angeordneten Haft von den Betroffenen später nicht die Erstattung der Haftkosten verlangen.

## Literatur

Brenneisen, Claudius u.a. (2010): Abschiebungshaft in der anwaltlichen Praxis. Handreichung, 2. Aufl., abrufbar unter [http://www.frsh.de/fileadmin/pdf/Abschiebungshaft/Abschiebungshaft\\_in\\_der\\_anwaltlichen\\_Praxis.pdf](http://www.frsh.de/fileadmin/pdf/Abschiebungshaft/Abschiebungshaft_in_der_anwaltlichen_Praxis.pdf).

Demharter, Johann (2012): Freiheitsentziehungssachen nach dem FamFG in der Rechtsprechung des BGH, in: FGPrax 1/2012, S. 1-4.

Drews, Ulrich (2013): Die aktuelle Rechtsprechung des BGH zur Sicherungshaft nach dem Aufenthaltsgesetz, in: NVwZ 5/2013, S. 256-260.

Ders. (2012): Die aktuelle Rechtsprechung des BGH zur Sicherungshaft nach dem Aufenthaltsgesetz, in: NVwZ 7/2012, S. 392-397.

Fahlbusch, Peter (2010): Haft in Verfahren nach der Dublin II-Verordnung, in: Asylmagazin 9/2010, S. 289-295, abrufbar unter [http://www.asyl.net/fileadmin/user\\_upload/beitraege\\_asylmagazin/Beitraege\\_AM\\_2010/AM-2010-09-289-fahlbusch.pdf](http://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/beitraege_asylmagazin/Beitraege_AM_2010/AM-2010-09-289-fahlbusch.pdf).

Fritsche, Jörn/Drews, Ulrich (2011): Die aktuelle Rechtsprechung des BGH zur Abschiebungshaft, in: NVwZ 9/2011, S. 527-533.

Hoppe, Michael (2009): Änderungen im aufenthaltsrechtlichen Freiheitsentziehungsverfahren durch das Gesetz zur Reform des Verfahrens in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit, in: ZAR 7/2009, S. 209-215.

Jennissen, Wilhelm (2009): Die Neuregelung des Freiheitsentziehungsverfahrens im FamFG – Licht und Schatten, in: FGPrax 3/2009, S. 93-100.

Wichmann, Friedrich (2008): Übersicht zur Änderung der Regelungen über das Verfahren bei der Abschiebungshaft. Hrsg. v. Hilfe für Menschen in Abschiebehaft Büren e.V., abrufbar unter <http://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2008/09/att00070.pdf>.

## Das Elend der Abschiebungshaft

RA Michael Sack, München<sup>1</sup>

### 1. Abschiebehaft wird zu schnell, zu oft und oft zu Unrecht verhängt

(...) Das BVerfG hat 2008/2009 insgesamt acht Entscheidungen zur Abschiebehaft getroffen, in denen es Beschlüsse der Instanzgerichte aufgehoben hat. Wer die hohen Hürden für Verfassungsbeschwerden kennt, weiß, dass hier ganz eklatante Rechtsverstöße vorlagen. Seit der BGH für die Entscheidung über Rechtsbeschwerden zuständig ist, wurde in 70% der Fälle zugunsten der Betroffenen entschieden. Leider kommen diese Entscheidungen oft zu spät. Es sind vielfach Entscheidungen über die nachträgliche Feststellung der Rechtswidrigkeit der Haft nach Erledigung der Hauptsache durch Vollzug der Abschiebung oder manchmal auch verspätete Freilassung. Wohlgemerkt es geht hier um massivste Eingriffe in die Grundrechte. Menschen werden ohne den Verdacht einer Straftat der Freiheit beraubt und dies oft über mehrere Monate.

Woran liegt es:

Meistens sind die zuständigen Haftrichter der 1. Instanz auch die Ermittlungsrichter, sie erhalten normalerweise die Vorgaben von der Staatsanwaltschaft und übernehmen unkritisch die Anträge der Ausländerbehörde ohne nähere Überprüfung. So wird z.B. nicht überprüft, ob ein Bescheid auch wirksam zugestellt wurde, ob eine Ab-

1 Der Text basiert auf einem Vortrag auf der Bundesvorstandssitzung der Vereinigung Demokratischer Juristinnen und Juristen (VDJ) in München am 28.5.2011, erstmals veröffentlicht unter <http://www.rechtprogressiv.de/das-elend-der-abschiebehaft/>. Der Text wird hier aus redaktionellen Gründen leicht gekürzt wiedergegeben.

schiebung in den nächsten drei Monaten überhaupt möglich und durchführbar ist. Obwohl § 417 Abs. 2 FamFG bestimmt, dass die Behörde im Verfahren mit der Antragstellung die Akte des Betroffenen, d. h. die Ausländerakte vorlegen soll, geschieht dies beim AG in der Regel nicht. Die nach § 420 FamFG vorgeschriebene Anhörung ist oft eine Farce. Ein Vertreter der Ausländerbehörde ist - jedenfalls so weit ich es hier in München und Erding erlebe - beim AG nicht anwesend. Die Beschlüsse sind meistens schon vor der Anhörung fertig geschrieben und werden dem Betroffenen nur noch überreicht. Ehegatten werden nicht angehört, Haft wird über drei Monate hinaus verhängt, obwohl die Untätigkeit der Behörde und damit ein Verstoß gegen das Beschleunigungsprinzip offensichtlich ist, Fristen werden nicht beachtet, z.B: die Frist zur Entlassung nach vier Wochen nach Stellung eines Asylantrages. Erst in der Berufungsinstanz wird oft gründlicher gearbeitet, die Behördenakten beigezogen, die Ausländerbehörde und sonstige Beteiligte geladen und befragt. Ich habe in München und Erding in den letzten zehn Jahren nicht einen einzigen Fall erlebt, in dem der Haftrichter beim AG einen Antrag der Ausländerbehörde abgelehnt hätte. Vom LG wurden allerdings viele Entscheidungen aufgehoben, auch hier leider oft nach Erledigung der Hauptsache.

Die Befürchtungen, dass die Revisionsinstanz mit der neuen Zuständigkeit des BGH statt bisher des OLG wirkungslos wird, haben sich erfreulicherweise nicht bestätigt. Der BGH hat in diesem Jahr bereits acht positive Entscheidungen getroffen, davon in einigen Fällen sogar die Haft per einstweiliger Anordnung aufgehoben.

## 2. Verbesserung oder Verschlimmerung durch das FamFG und die RL 2008/115/EG

Seit 1.9.2009 gilt in allen Freiheitsentziehungssachen außerhalb des Strafprozesses das 7. Buch des FamFG. Verfahrensrechtlich hat dies einige Verbesserungen gebracht, aber auch Erschwernisse, insbeson-

dere durch die gesetzliche Zuständigkeit des BGH für die Rechtsbeschwerde. Zu Recht weist Martin Heiming im Grundrechte Report 2011 darauf hin, dass damit nur beim BGH zugelassene Anwälte in der Rechtsbeschwerde tätig werden dürfen. Dies bedeutet erheblichen Zeitverlust, da der BGH-Anwalt sich ja erst einarbeiten muss, keinen persönlichen Kontakt mit dem inhaftierten Mandanten hat, Verfahrenskostenhilfe beantragt werden muss (Mandanten in Abschiebehaft haben meistens kein Geld) und auch ein geeigneter BGH Anwalt gefunden werden muss. Dies alles hat offenbar zu einem drastischen Rückgang der Rechtsbeschwerden geführt.

Die Forderung von Heiming nach einer Änderung der ZPO und Zulassung aller Anwälte in Rechtsbeschwerdeverfahren nach dem 7. Buch des FamFG vor dem BGH verdient Unterstützung. Dennoch: die Befürchtung, BGH Anwälte würden hier keine oder unzulängliche Vertretungen übernehmen und der BGH würde restriktiv entscheiden, haben sich so nicht bewahrheitet: es gibt durchaus einige sehr wichtige Grundsatzentscheidungen des BGH. So hat der BGH jetzt schon mehrfach entschieden, dass bereits der Haftantrag der Ausländerbehörde unzulässig ist, wenn die notwendige Zustimmung der Staatsanwaltschaft zu einer Abschiebung nicht vorliegt.

Das FamFG hat einige Mindestanforderungen an die Haftanträge der Ausländer- oder sonstiger zuständiger Behörden formuliert. Es schreibt eigentlich die Anhörung der Beteiligten vor, was aber vom AG fast immer unterlassen wird. Ferner regelt das FamFG in § 63, dass die Beschwerde auch nach Erledigung der Hauptsache bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen immer zulässig ist.

Die RL 2008/115/EG über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (welches bürokratische Monsterwortgetöse!) regelt auch die Abschiebung und im Kap. IV die Voraussetzungen, maximale Dauer der Haft sowie die Haftbedingungen. Hier stehen so schöne Sätze wie: „Die Inhaftnahme wird in jedem Fall in gebührenden Zeitabständen überprüft“ oder „Stellt sich heraus, dass aus rechtli-

chen oder anderweitigen Erwägungen keine hinreichende Aussicht auf Abschiebung mehr besteht, so ist die Haft nicht länger gerechtfertigt und die betroffene Person unverzüglich freizulassen.“

Auf Drängen Deutschlands wurde die Hafthöchstgrenze von 18 Monaten übernommen bei „mangelnder Kooperationsbereitschaft“ oder „Verzögerung bei der Übermittlung der erforderlichen Unterlagen durch Drittstaaten“. Hierbei handelt es sich um äußerst unbestimmte und dehnbare Rechtsbegriffe, was ich für sehr bedenklich halte. Auch wenn die in Deutschland etwas präzisere Regelung für die Verlängerung der Haft über sechs Monate hinaus hier Gültigkeit hat, bietet die VO den Ausländerbehörden Anreize, Anträge auf Haftverlängerung über sechs Monate bei „mangelnder Kooperationsbereitschaft“ zu stellen, auch wenn nach § 62 Abs. 3 AufenthG ein „Verhindern“ vorliegen muss. Das liest sich dann so: „Die Ausländerbehörde hat unverzüglich nach Anordnung der Abschiebungshaft die Beschaffung von Passersatzpapieren eingeleitet. Der Betroffene hat sich jedoch sehr unkooperativ gezeigt und erst nach mehreren Aufforderungen den Antrag unterschrieben.“ Erst das LG stellte fest, dass dem nicht deutsch und nicht englisch sprechendem Inder die Aufforderung zum Ausfüllen der Anträge in deutscher Sprache über einen JVA Bediensteten übermittelt wurden, ohne dass der Betroffene überhaupt wusste um was es ging.

Zu den Haftbedingungen enthält die Richtlinie, die bis 24.12.2010 umgesetzt werden musste, klare Regelungen, gegen die jedenfalls in Bayern weiterhin verstoßen wird: „Die Inhaftierung erfolgt grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen“. Nur wenn in einem Mitgliedstaat solche Hafteinrichtungen nicht vorhanden sind, so müssen Abschiebehäftlinge zumindest gesondert von Strafgefangenen untergebracht werden. Dies bezieht sich eindeutig - dies wird in einem Schreiben der Europäischen Kommission bestätigt - auf das Gesamtterritorium eines Mitgliedstaates. Da in Bayern männliche Personen in Abschiebehäft zwar in München und Nürnberg getrennt, aber in einer JVA und weibliche Personen in Abschiebehäft sogar zusammen

zumindest mit U-Häftlingen untergebracht werden, liegt ein klarer Verstoß gegen die RL vor, Abhilfe scheint derzeit nicht in Sicht.

Die RL schreibt in Artikel 17 vor, dass Kinder und Familien nicht inhaftiert werden sollen, und dass sie, wenn sie gleichwohl inhaftiert werden, dann gemeinsam untergebracht werden müssen unter Berücksichtigung der Privatsphäre. Da dies in JVA's nicht möglich ist, wird nur der Familienvater quasi in Geiselhaft genommen. Auch dies eine Umgehung der RL. Mit Forderungen nach speziellen Hafteinrichtungen sollten wir uns - denke ich - zurückhalten, wenn wir die Abschiebehafte insgesamt abschaffen wollen. Aber selbstverständlich muss trotzdem mit allen rechtlichen und politischen Mitteln die Einhaltung der Mindeststandards gefordert werden.

### 3. Haftentschädigung als Druckmittel

Es dürfte sich herumgesprochen haben, dass für rechtswidrige Haft nach Artikel 5 Abs.5 EMRK verschuldensunabhängige Schadenersatzansprüche geltend gemacht werden können. Die Höhe des immateriellen Schadenersatzes als Schmerzensgeld wird bis jetzt höchst unterschiedlich berechnet. Fest steht nach der Rechtsprechung des BGH, dass keine Bindung an die Sätze des StrEG (25 Euro pro Tag) besteht. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg hat z.T. sehr hohe Beträge zugesprochen. In München konnten wir in zwei Fällen 100 Euro/Tag durchsetzen, aber auch nur, weil die Haftpflichtversicherung der Stadt zahlte und erst jetzt bemerkt hat, dass es hier um verschuldensunabhängige Schadenersatzleistungen geht.

Bundesweit scheinen sich Ausländerbehörden und Justizverwaltungen darauf geeinigt zu haben, pro Tag rechtswidriger Haft 25 Euro für angemessen und ausreichend anzusehen. Die Nutzungsausfallentschädigung für einen Mittelklassewagen nach fremdverschuldetem Unfall liegt weit darüber. Hier gilt es zu kämpfen, wenn die Kommunen für unrechtmäßige Haftanträge der Ausländerbehörden zur Kasse

gebeten werden, prüft der eine oder andere Sachbearbeiter vielleicht doch genauer und überlegt die Stellung von Haftanträgen.

Natürlich bleibt das Ziel, Haft zu vermeiden, aber warum sollen wir nicht um hohe Haftentschädigungen bei unrechtmäßiger Haft kämpfen? Menschen in Abschiebehaft haben keine Lobby. Sie sind oft verzweifelt, es kommt immer wieder zu Selbstmorden. Der Jesuiten Flüchtlingsdienst betreut seit zwei Jahren auch in München Menschen in Abschiebehaft. Es gibt eine sehr enge Zusammenarbeit mit auf Ausländerrecht spezialisierten Anwältinnen und Anwälten und es gibt einen Rechtshilfefonds. So werden zumindest die meisten Fälle erfasst und in geeigneten Fällen Rechtsmittel eingelegt. 2010 kam es bei 208 betreuten Fällen in 70 Fällen, also bei 30% zur Freilassung.<sup>2</sup> Allein das zeigt die Bedeutung und Notwendigkeit einer solchen Betreuung, die aber in nur sehr wenigen Haftanstalten gegeben ist. Auch dies seit langem eine berechnete Forderung der VDJ.<sup>3</sup>

- 2 Redakt. Anmerkung: 2012 hatten 59% aller aus dem Rechtshilfefonds des Jesuitenflüchtlingsdienstes finanzierten Haftbeschwerden Erfolg.
- 3 Redakt. Anmerkung: Die Frage, ob, durch wen und in welcher Höhe Schadensersatz für zu Unrecht erlittene Abschiebungshaft zu leisten ist, wurde im August 2013 in einem Musterverfahren vor dem Oberlandesgericht München verhandelt (OLG München, Beschluss v. 22.8.2013 – AZ 1U 1488/13, abrufbar bei [www.asyl.net](http://www.asyl.net)). Zu der Entscheidung wird ein Revisionsverfahren erwartet.

## **„Der Zugang zum Bundesgerichtshof ist das geringste Problem.“**

Interview mit Christine Graebisch von Beate Selders

*Christine Graebisch hat 17 Jahre lang Abschiebehäftlinge beraten und anwaltlich vertreten. Heute ist sie Professorin an der Universität Dortmund. Im Interview mit Beate Selders berichtet sie über ihre Erfahrungen mit dem neuen Beschwerdeverfahren und über Probleme des Abschiebhaftverfahrens überhaupt.*

*Was hat sich durch die Zuständigkeit des BGH verändert? Was ist positiv, was negativ und was sollte in dem Zusammenhang gefordert werden, um der Entrechtung von Menschen entgegenzuwirken?*

Ich würde bei der Beschreibung der Probleme nicht mit dem BGH anfangen, sondern mit der Trennung von Verfahren. Einerseits haben wir das Haftverfahren und andererseits das verwaltungsrechtliche Verfahren, das die eigentliche Abschiebung betrifft. Beide Verfahren haben nichts miteinander zu tun. Das ist für den Alltagsverstand nicht nachvollziehbar. Wenn jemand wegen einer Straftat in Haft kommt, wird über die Verhängung der Haft im gleichen Verfahren entschieden, in dem die Tat beurteilt wird. Alles andere wäre widersinnig. Aber hier ist es anders. Man muss den Leuten in der Beratung also erst mal erklären, „Beim Amtsgericht geht es nicht um die Abschiebung, sondern nur um die Frage, ob Sie in Haft kommen bzw. bleiben. Und die bestmögliche Antwort, die Sie auf die Frage nach Ihrer Ausreisewilligkeit beim Amtsgericht geben können ist, 'selbstverständlich werde ich mich der Abschiebung beugen, wenn der deutsche Staat in seiner Weisheit entschieden hat, dass ich gehen muss.' Alles was gegen Ihre Abschiebung spricht, müssen Sie bei einem anderen Gericht, dem Verwaltungsgericht, vorbringen. Es fällt Leuten sehr schwer, das zu verstehen, wenn sie wirklich Schlimmes nach ihrer Abschiebung be-

fürchten. Ich habe ganz dramatische Szenen beim Amtsgericht erlebt. Bei der Verhandlung über den Haftantrag legte der Betroffene Fotos aus dem SPIEGEL vor und sagte zum Richter: 'Gucken Sie mal, in meinem Land liegen die Leichen auf der Straße. Ich möchte so etwas nie wieder sehen! Ich möchte da nicht mehr hin! Verstehen Sie das nicht, dass ich da nicht mehr hin möchte?', und kriegte dann zur Antwort: 'Das tut hier überhaupt nichts zur Sache.' Juristisch gesehen zu Recht, weil das nämlich ein anderes Verfahren ist. Also schon diese Rechtswegspaltung ist eine Katastrophe und führt dazu, dass die Amtsrichter meinen, sie bräuchten sich mit den verwaltungsrechtlichen Fragen, die die Abschiebung an sich betreffen, überhaupt nicht auseinander zu setzen; sie könnten das schlicht ausblenden, obwohl Anwälte und Anwältinnen schon lange sagen: das kann nicht sein, vor allem in krassen Fällen und insbesondere dann, wenn kein Verwaltungsgericht erreichbar ist, weil Verwaltungsgerichte im Unterschied zum Amtsgericht keinen Bereitschaftsdienst haben. Mindestens in den Fällen, in denen am nächsten Werktag die Abschiebung sein soll und man keinen Rechtsschutz mehr erlangen kann, muss sich der Amtsrichter damit befassen, ob ein Abschiebungshindernis besteht. Aber die Amtsrichter haben keine Ahnung von Verwaltungsrecht.

*Das heißt: Es müsste möglich sein, in der Verhandlung über den Haftantrag auch überprüfen zu lassen, ob ein Abschiebehindernis vorliegt, das vorher noch nicht geltend gemacht wurde?*

Ja, das sagt heute auch die Rechtsprechung. Es muss aber unbedingt verbunden sein mit einer vorherigen Rechtsberatung. Das ist das nächste Problem: die Leute werden verhaftet, sind dann in Polizeigewahrsam, werden dem Richter vorgeführt, machen ihre Aussage, dann wird darüber entschieden, dass sie in Haft bleiben, und erst wenn sie in der Abschiebungshaftanstalt sind, können sie mit der Rechtsberatung sprechen. Das heißt: wer nicht schon vor der Verhaftung einen Anwalt hat und den schnell informieren kann, bekommt Rechtsberatung erst in der Haft, nicht im Polizeigewahrsam. Werden

## **Beschwerdeverfahren**

Seit dem 1. September 2009 gilt für die Anordnung von Abschiebungshaft das Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG). Damit ist ein neuer Weg im Beschwerdeverfahren verbunden.

### **Verfahrensweg bis 09/2009**

- Amtsgericht entscheidet über Haftantrag,
- mögliche (sofortige) Beschwerde gegen Haftanordnung zum Landgericht
- weitere Beschwerde gegen dessen Entscheidung zum Oberlandesgericht,
- Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht.

### **Verfahrensweg ab 09/2009**

- Amtsgericht entscheidet über Haftantrag,
- mögliche Beschwerde gegen Haftanordnung zum Landgericht,
- Rechtsbeschwerde gegen dessen Entscheidung zum Bundesgerichtshof (BGH)
- Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht

die entscheidenden Argumente dann aber erst später vorgebracht, weil der Betroffene nicht wusste, dass es auf sie ankommt, sieht es immer so aus, als hätte er sich das nachträglich ausgedacht.

*Bitte für Laien: Was versteht man unter Polizeigewahrsam?*

In Polizeigewahrsam sind die Betroffenen in der Zeit zwischen der Verhaftung und der Einlieferung in die Abschiebungshaftanstalt – oder eben der Entlassung, sollte die Anhörung im Gericht entspre-

chend gut für sie laufen. Es gibt Zellen auf den Polizeiwachen, in denen man bis zur Richtervorführung festgehalten wird, oder es gibt Zellen im Keller der Gerichte. Das ist der Zeitpunkt, an dem beraten werden muss, damit die Leute überhaupt wissen, was als nächstes passiert. Aber das darf man nicht, sondern man darf erst danach beraten, was faktisch heißt: man sieht die Leute erst nach der Anhörung. Diese Regelung müsste mal in Hinblick auf die Rückführungsrichtlinie überprüft werden, weil die den Zugang zur rechtlichen Beratung vorschreibt, der aber an der entscheidenden Stelle definitiv nicht gegeben ist.

Zurück zur Frage: Was müsste man fordern? Das ist gar nicht so einfach. Man könnte auf den ersten Blick fordern, dass Verwaltungsgerichte über die Abschiebungshaft entscheiden. Aber das hat auch Nachteile. Die Amtsgerichte sind unter anderem deswegen zuständig, weil sie näher dran sind. In einem Stadtstaat wie Bremen spielt das keine Rolle, aber an anderen Orten sind die Amtsgerichte meistens ortsnäher als die Verwaltungsgerichte.

*Ist die Nähe nicht auch problematisch, wenn es z.B. in Kreisstädten mit kleinen Behörden und Gerichten aufgrund der persönlichen Nähe und der eingefahrenen Routinen die Tendenz gibt, Haftanträge abzunicken?*

Ja – dann wird der Vorteil der Ortsnähe zum Nachteil. Aber die Amtsgerichte haben einen Bereitschaftsdienst - theoretisch, praktisch nur zum Teil. Das sind – mit den erwähnten Abstrichen - Vorteile der Amtsgerichtszuständigkeit. Aber die Trennung der beiden Rechtswege führt dazu, dass jemand, der dieses System nicht kennt, überhaupt nicht in der Lage ist, Argumente vorzubringen, die im Verfahren passen. Das führt auch dazu, dass die Betroffenen gar nicht wissen können, welche Rechte und Möglichkeiten sie haben. Gleichzeitig haben sie den Zugang zur Rechtsberatung erst, wenn alles gelaufen ist, - bestenfalls. In manchen Bundesländern ja auch dann noch nicht.

Und jetzt zur Rolle des BGH. Dafür muss ich etwas ausholen: Ich beobachte das Ganze in Bremen seit 1994. In den 90er Jahren war es

ganz normal - in Anführungszeichen - dass die Entscheidungen vom Amtsgericht auf der Grundlage des Vortrags der Ausländerbehörde getroffen wurden. Da wurde nichts nachgefragt und jeder Haftantrag der Behörde wurde abgenickt. Nachfragen unsererseits wurden als Belästigung empfunden, und dass die Betroffenen Rechte haben könnten, auf die Idee kam man schlicht nicht. Es kam immer das Argument: X oder Y verfügt über keine sozialen Bindungen im Bundesgebiet und ist praktisch mittellos. Das stand in jedem Haftbeschluss drin. Das steht auch heute teilweise noch drin.

*Wird da Abschiebungshaft mit Untersuchungshaft verwechselt?*

Bestenfalls ja. Eigentlich war es aber schlimmer, weil sich noch sehr viel weniger als bei der Anordnung von Untersuchungshaft mit Gegenargumenten befasst wurde. Es gab damals keine Chance zu argumentieren, und beim Landgericht sah es nur wenig anders aus. Bis das Oberlandesgericht über eine Beschwerde entschieden hatte, waren die Leute in der Regel schon abgeschoben. Das änderte sich über die Jahre. Aus meiner Sicht lag das wesentlich am Bundesverfassungsgericht, das immer wieder gesagt hat 'So geht's nicht!'. Nicht dass von den unteren Gerichten all das umgesetzt worden wäre, was das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen gesagt hat, aber es hat sich durch dessen Rechtsprechung insgesamt ein rechtsstaatlicheres Herangehen etabliert.

Nach der neuen Rechtslage löst jetzt der BGH als Beschwerdeinstanz die Oberlandesgerichte ab. Dadurch ist für die Beschwerde eine riesige Hürde geschaffen worden, weil man beim BGH nur mit einem speziell zugelassenen BGH-Anwalt Beschwerde führen kann. Einen von den bundesweit 37 beim BGH zugelassenen Anwälten muss ich davon überzeugen, dass er meinen Fall vor den BGH bringt, weil ich es als normale Anwältin nicht darf. Und wie überzeugt man jetzt diesen Anwalt davon, dass er das machen soll? Der hat ja ganz andere Rechtsgebiete mit denen er auch viel mehr Geld verdient, und von denen er viel mehr versteht. Der hat überhaupt keine Ahnung von Abschiebungshaft und Aufenthaltsrecht, und auch keine Ambitionen

sich da einzuarbeiten – typischerweise zumindest - weil das mit seiner sonstigen Tätigkeit nichts zu tun hat. Und ein BGH-Anwalt erfasst auch üblicherweise keine seitenlangen Schriftsätze für ein Honorar von etwa 400 Euro – mehr kriegt er laut Gebührenordnung für einen solchen Fall nicht. Jetzt kann's aber sein, dass man Glück hat und einen BGH-Anwalt findet, der sagt, ich nehme mich solcher Verfahren trotzdem an. Letztendlich tun das die meisten, aber häufig nur, wenn sie umfangreiche fachliche Zuarbeit bekommen. Das heißt, die Rechtsanwältin, die für ihre Mandanten einen BGH-Anwalt sucht, hat sehr viel Arbeit damit, den Fall durchzuklagen, oftmals auch unbezahlt. Das machen natürlich nur wenige.

Angenommen, man hat einen Anwalt gefunden, den Schriftsatz für ihn vorbereitet, der bringt den Fall vor den Gerichtshof und beantragt gleichzeitig eine Fristverlängerung von einem Monat, weil das die standardmäßige Vorgehensweise ist. Die haben ja sonst keine brennenden Fälle, die schnell entschieden werden müssen. Und dann schleppt sich das Ganze ewig dahin. Ein Jahr vielleicht. Bis dahin ist die inhaftierte Person entweder schon entlassen worden oder abgeschoben. Man macht das als Anwältin nur, wenn es um die Klärung einer wichtigen Rechtsfrage geht. Der BGH hat allerdings auch schon von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Vollziehung der Haftanordnung bis zur Entscheidung über die Haftbeschwerde auszusetzen. Aber das ist selten. In Bremen kann ich aber trotz allem nur Vorteile gegenüber der OLG-Zuständigkeit erkennen, denn da war alles noch schlimmer. Dabei gibt es natürlich regionale Unterschiede. In Bremen bestehen die Probleme insbesondere auf der Ebene des Landgerichts.

In einem Verfahren z.B. ging es um die Umsetzung der Rückführungsrichtlinie, die ja vorsieht, dass eine Rückkehrentscheidung<sup>1</sup> getroffen und mitgeteilt werden muss, bevor jemand in Haft genom-

1 Es gibt diese Rückkehrentscheidung im deutschen Aufenthaltsrecht zwar nicht direkt, aber es wird diskutiert, welche aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen als solche anerkannt werden sollen.

men wird oder bevor andere Zwangsmaßnahmen eingeleitet werden. Das war in dem Fall nicht gemacht worden und der Mensch saß trotzdem in Haft, ohne dass er wusste, wie seine Ausreisepflicht begründet wird, weil er es nie mitgeteilt bekommen hatte. Dagegen wurde eine Haftbeschwerde beim Amtsgericht eingereicht, das hat sie durchgereicht zum Landgericht, das lehnte die Beschwerde auch ab – ohne sich mit unseren Argumenten in irgendeiner Weise auseinander zu setzen - , und so landete die Geschichte beim BGH, der jetzt zu klären hat, ob die Haftanordnung rechtmäßig war.

*Spricht der BGH dann ein Grundsatzurteil?*

Jein: Wenn der BGH in einem Fall etwas eindeutig entscheidet, dann wird es in den darauffolgenden Fällen von den Untergerichten – meist zähneknirschend – berücksichtigt, aber in der ganzen Zeit zwischen der Klageeinreichung beim BGH und seiner Entscheidung wird weiter verfahren wie gehabt. Sollte der BGH eine wirksame Beschwerdeinstanz sein, müsste man bis zur Klärung des einen laufenden Verfahrens mit jedem weiteren gleichen Fall auch vor das Gericht ziehen, um die Unrechtmäßigkeit feststellen zu lassen. Wenn ich die Fälle selbst vertreten könnte, würde ich das machen. Aber das kann ich 'meinem' BGH-Anwalt natürlich nicht antun. Ich kann den ja nicht überschütten mit diesen Abschiebehäftlingen. Die Beschwerde beim BGH ist ein Mittel, das man nur begrenzt einsetzen kann, und bei dem man gut überlegen muss: Ist der Fall jetzt hundertprozentig geeignet oder akzeptiere ich die Entscheidung des Landgerichts - was mir sehr schwer fällt, wenn ich sie für falsch halte - und warte, bis ein besserer Fall kommt, und nehme den für die Klärung durch den BGH? Das sind Probleme, die durch die Zugangshürde entstehen. Wenn man ein Verfahren aber erst mal beim BGH hat, gewinnt man fast immer und kann sich dann freuen, weil der BGH - anders als die Oberlandesgerichte davor und insbesondere unser Oberlandesgericht in Bremen - wirklich sehr rechtsstaatlich entscheidet. Man muss es wirklich betonen, dass der BGH anerkennt, dass Abschiebungsgefangene Menschen mit Rechten sind, und das ist ein echter Fortschritt!

*Was ändert sich durch die BGH-Zuständigkeit bei den Gerichten darunter, den Amts- und Landgerichten? Der BGH entscheidet ja nicht jeden Tag.*

Beim Bremer Amtsgericht hatte sich schon auf Grundlage der Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen viel getan und beim Landgericht frage ich mich manchmal, ob die Richter es überhaupt mitbekommen, wenn der BGH entschieden hat, weil die BGH-Urteile so gar nichts an seinen Entscheidungen ändern.

*Das ist wahrscheinlich von Landgericht zu Landgericht sehr verschieden?*

Auf jeden Fall, so verschieden, wie die Richter als Personen sind, so verschieden ist das. Aber die ganze Rechtsmaterie ist eben ziemlich komplex und viele Richter glauben, sie können sich dieser Komplexität entziehen und diese Verfahren irgendwie so nebenbei mit ein paar wertenden Worten abarbeiten.

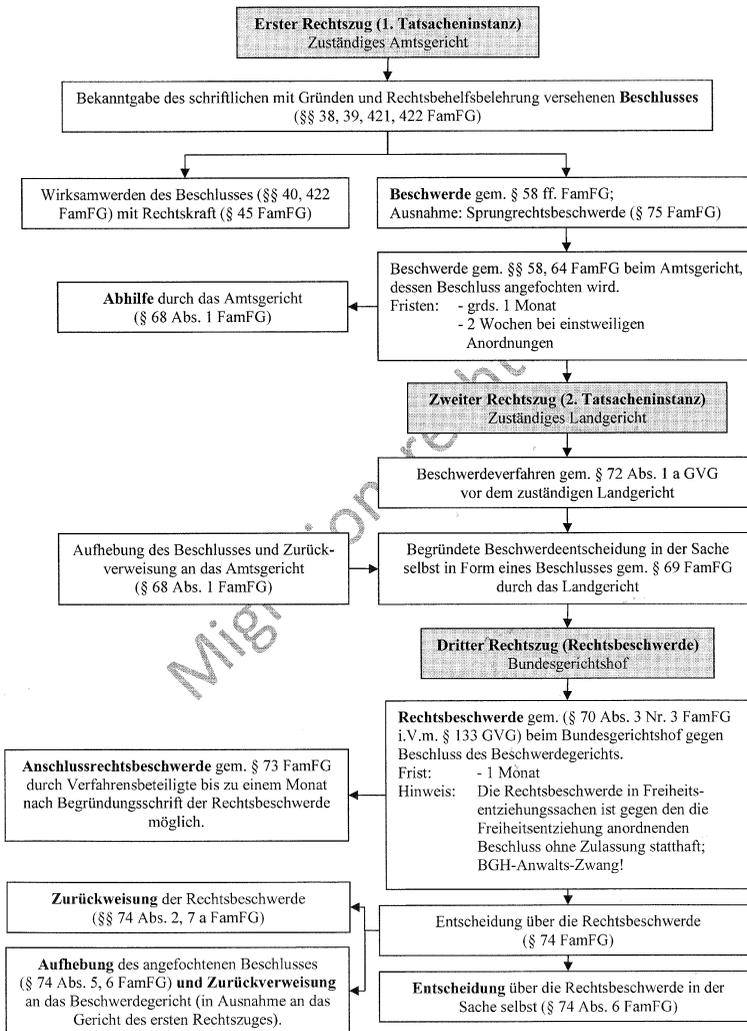
*Bekommt man den Eindruck, dass selbst die Richter der Meinung sind, die Leute würden mit der Haft für eine illegale Einreise oder einen illegalen Aufenthalt bestraft?*

Ja, ganz klar. „Wir können den doch nicht raus lassen. Der ist schließlich illegal eingereist.“ Das ist meiner Erfahrung nach das häufigste Argument, das vorgebracht wird, wenn Richter sagen, was sie denken, auch wenn dann hinterher in der schriftlichen Begründung etwas anderes steht. Richter agieren oft vor ihrem eigenen Lebenshintergrund. Es gibt Äußerungen von der Qualität wie: 'Also das verstehe ich jetzt nicht. Wenn ich ins Ausland fahre, dann fahre ich ja auch nicht einfach los. Dann buche ich erst mal einen Flug und ein Hotel und ich verstehe es überhaupt nicht, wie das bei ihnen da zustande kommt.' Nicht als Frage gemeint, sondern als Begründung dafür, dass gelogen sei, was vorgetragen wird.

*Zum Abschluss: Wie ist der BGH aus Sicht der Betroffenen als Beschwerdeinstanz zu bewerten – bzw. was müsste geschehen, damit er eine effektive Beschwerdeinstanz wird?*

Ich sehe die Probleme nicht in erster Linie bei dem Rechtsweg zum BGH, auch wenn ich das anfangs befürchtet hatte. Wie gesagt, der BGH hat eine erfreuliche, leider bei dem Thema nicht selbstverständliche, rechtsstaatlich orientierte Haltung eingenommen und wir bekommen überwiegend positive und gut begründete Entscheidungen. Nachteilig ist es natürlich schon, dass der Zugang nur über BGH-Anwälte möglich ist. Für bedenklicher halte ich aber, dass sich die Untergesichte für die Rechtsprechung des BGH vielfach überhaupt nicht interessieren und teilweise nach wie vor schon den Gedanken für abwegig halten, dass einem Haftantrag der Ausländerbehörde Rechte der Betroffenen entgegenstehen könnten. Dies war schon vor der BGH-Zuständigkeit bezogen auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts so und das Problem hat sich vielfach bis heute erhalten.

# Schaubild: Vereinfachter Ablauf des Beschwerdeverfahrens in Freiheitsentziehungssachen



Nach: Holger Winkelmann, Das Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) und seine verfahrensrechtlichen Auswirkungen", Arbeitsmaterialien Migrationsrecht.net, S. 40 (Stand: 2012). Mit freundlicher Genehmigung des Autors.

## Die Rückführungsrichtlinie und ihre Umsetzung in Deutschland

Martin von Borstel

Fast drei Jahre brauchten die verschiedenen politischen AkteurInnen der Europäischen Union, um sich auf die Richtlinie 2008/115/EG zu einigen. Nachdem die EU-Kommission im September 2005 einen ersten Richtlinienentwurf vorgelegt hatte, verabschiedete das Europäische Parlament schließlich am 18. Juni 2008 die sogenannte Rückführungsrichtlinie. Wenig später darauf folgte die Bestätigung durch den EU-Ministerrat, sodass die Richtlinie im Dezember 2008 in Kraft trat. Die Rückführungsrichtlinie wurde nicht nur während ihrer Entstehungszeit heftig diskutiert, sondern rief auch nach Verabschiedung weltweit große Kritik hervor. Sie wurde sowohl von verschiedenen europäischen NGOs als auch von politischen VertreterInnen Lateinamerikas als eine „Richtlinie der Schande“ bezeichnet. Tatsächlich stellt sie einen weiteren Schritt in Richtung einer „Festung Europa“ dar und hat die Rechte von MigrantInnen und Flüchtlingen dramatisch eingeschränkt.

### Rückkehrentscheidungen, Einreiseperrn und lange Haftzeiten

Die Rückführungsrichtlinie (RüFü-RL) legt das Verfahren fest, das angewandt werden soll, wenn sogenannte „illegal aufhältige Drittstaatsangehörige“ aufgegriffen werden bzw. wenn Behörden die Aufenthaltssbeendigung verfügen und die Rückführung vorbereiten. Unter die Bezeichnung „illegal aufhältige Drittstaatenangehörige“ fallen alle Menschen, die keine EU-BürgerInnen sind und keine Berechtigung zur Einreise, bzw. zum Aufenthalt in einem EU-Mitgliedstaat haben. Der Aufenthalt von Asylsuchenden während der Zeit ihres Asylverfahrens ist nicht als illegal anzusehen, auf sie ist die Richtlinie deshalb nicht anwendbar. Gestritten wird aber noch über die Fra-

ge, ob bei Dublin-II-Verfahren die Rückführungsrichtlinie beachtet werden muss. Dazu meint Stefan Keßler: „In einigen Fällen, in denen es um die Zurückschiebung bzw. die Überstellung von Asylsuchenden in einen anderen EU-Mitgliedstaat geht, stellt sich die Frage, ob die RückfRL auch in Verfahren nach der Dublin-II-VO<sup>4</sup> anzuwenden ist. Dies ist zu verneinen. Dublin-II-VO und RückfRL regeln unterschiedliche Sachverhalte.“ (Keßler 2012, S. 102)

Nach der Rückführungsrichtlinie sollen die zuständigen Behörden gegen alle Personen, deren Aufenthalt als illegal gilt, eine sogenannte **Rückkehrentscheidung** treffen. Sie soll die Betroffenen darüber informieren, dass sie dazu verpflichtet sind, das Land zu verlassen und gewährt ihnen im Regelfall eine Frist zwischen sieben und 30 Tagen zur **freiwilligen Ausreise**. Letztere kann den Betroffenen nach Artikel 7 Abs. 4 der RüFü-RL dann verwehrt werden, wenn die Behörde eine Fluchtgefahr vermutet oder wenn eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung festgestellt wird. Grundsätzlich hat aber die freiwillige Ausreise immer Vorrang vor einer Abschiebung, zumal in Artikel 7 auch Auflagen wie Meldepflichten aufgezählt werden, um die Fluchtgefahr zu vermindern.

Wurde keine Frist zur freiwilligen Ausreise gewährt oder ist sie ohne Ausreise verstrichen, so ermöglicht Artikel 8 der RüFü-RL den Behörden, **Zwangsmaßnahmen** gegen die Betroffenen vorzunehmen. Eine Abschiebung darf, wie bereits erwähnt, aber nur als letztes Mittel erfolgen, muss verhältnismäßig sein und darf nicht über die Grenzen des – verfassungs- und menschenrechtlich – Vertretbaren hinausgehen.

Mit dem Erlass der Rückkehrentscheidung geht ein **Wiedereinreiseverbot** einher (Artikel 11 der RüFü-RL). Es soll von der Behörde immer erlassen werden, wenn der betroffenen Person die freiwillige Ausreise verwehrt worden ist oder wenn sie die Frist dafür hat verstreichen lassen. In allen anderen Fällen liegt es im Ermessen der Behörde, ein Wiedereinreiseverbot zu verhängen oder nicht. Ein Wiedereinreiseverbot wird unter Berücksichtigung der individuellen Um-

stände der Betroffenen auf maximal fünf Jahre befristet. Diese Frist darf nur verlängert werden, wenn „der Drittstaatsangehörige eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder die nationale Sicherheit darstellt“ (RüFü-RL Art. 11, Abs. 2). In der Konsequenz bedeutet das: „Daraus folgt, dass eine Verlängerung der Sperrfrist wegen nicht bezahlter Abschiebungskosten nicht zulässig ist, denn das Nichtbezahlen mag zwar für die Behörde ein Ärgernis sein, stellt aber keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar. Die Ausländerbehörde kann also lediglich versuchen, die Kosten bei dem wieder eingereisten Ausländer einzutreiben – ein noch offener Kostenbescheid kann aber ein Festhalten an der Wiedereinreisesperre auch nach Ablauf der Frist nicht tragen.“ (Keßler 2012, S. 104)

Zwar gab es ein Wiedereinreiseverbot in Deutschland und vielen anderen EU-Staaten bereits vor der Rückführungsrichtlinie. Mit Artikel 11 der RüFü-RL gilt es aber für alle Mitgliedstaaten der EU<sup>1</sup> sowie Island, Norwegen, die Schweiz und Liechtenstein, und hat damit eine neue Dimension erhalten.

Ähnlich einschneidend wie die Einführung der europaweiten Wiedereinreisesperre sind die Regelungen zur **Abschiebungshaft**. Besonders gravierend erscheint in diesem Zusammenhang die zulässige Höchstdauer für die Verhängung von Abschiebungshaft. Sie schwankte vor dem Erlass der RüFü-RL in den Mitgliedstaaten zwischen 32 Tagen und unbegrenzt, neun Staaten sahen eine Höchstdauer von 18 Monaten (bzw. mehr) vor. Dies hat sich mit der RüFü-RL geändert. Sie lässt in Artikel 15 ausdrücklich 18 Monate zu. Artikel 15 bestimmt zunächst, dass die Mitgliedstaaten Menschen, gegen die ein Rückkehrverfahren läuft, zur Durchsetzung der Abschiebung in Haft nehmen dürfen, wenn keine anderen, weniger intensiven Zwangsmaßnahmen in Betracht kommen und eine Flucht- oder Entziehungsgefahr besteht. Darüber hinaus erlaubt Artikel 15 der RüFü-RL die

1 Ausgenommen sind Großbritannien und Irland, die beide von ihrer opt-out-Möglichkeit Gebrauch gemacht haben.

Festlegung einer maximalen Haftdauer von bis zu sechs Monaten. Diese kann aber um bis zu zwölf Monate verlängert werden, wenn die Betroffenen „mangelnde Kooperationsbereitschaft“ an den Tag legen oder die Behörden von Drittstaaten die für die Abschiebung erforderlichen Dokumente mit Verzögerung übermitteln. Betroffene können also bis zu 18 Monaten in Abschiebungshaft genommen werden.

Die Rückführungsrichtlinie legt außerdem Haftbedingungen fest. Abschiebungshaft muss grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen erfolgen. Abschiebungsgefangene dürfen demnach nicht zusammen mit Strafgefangenen untergebracht werden. Gibt es solche Einrichtungen in einem Mitgliedstaat nicht und wird die Abschiebungshaft in gewöhnlichen Haftanstalten vollzogen, so muss zumindest eine räumliche Trennung stattfinden. Abschiebungsgefangenen muss der Kontakt zu Rechtsbeiständen, Familienangehörigen und MitarbeiterInnen der Konsularbehörden ermöglicht und einschlägigen staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen muss der Zugang zu den Haftanstalten gewährt werden. Gegen **Minderjährige** und **Familien mit Minderjährigen** darf nur im äußersten Falle Abschiebungshaft angeordnet werden, das Kindeswohl muss beachtet werden. Im Falle einer Inhaftierung müssen Minderjährige die Gelegenheit zu Freizeitbeschäftigungen einschließlich altersgerechter Spiel- und Erholungsmöglichkeiten sowie, je nach Dauer ihres Aufenthalts, Zugang zur Bildung erhalten. Außerdem wird betont, dass **unbegleitete Minderjährige** in Einrichtungen untergebracht werden sollen, die personell und materiell zur Berücksichtigung ihrer altersgemäßen Bedürfnisse in der Lage sind und dass dem Kindeswohl im Verhältnis zur Abschiebungshaft immer Vorrang einzuräumen ist. Weiterhin ist sicherzustellen, dass diese im Rückkehrstaat einem Familienmitglied, einem Vormund oder einer Aufnahmeeinrichtung übergeben werden. Generell müssen die Mitgliedstaaten bei allen Rückführungsmaßnah-

men die familiären Bindungen der Betroffenen, ihren Gesundheitszustand und den Grundsatz der Nichtzurückweisung<sup>2</sup> berücksichtigen.

Neben diesen überwiegend sehr restriktiven Bestimmungen sieht die Rückführungsrichtlinie aber auch einige **Verfahrens- und Rechtsgarantien** für Betroffene vor, die es in vielen Mitgliedstaaten bis dahin nicht gab. Artikel 12 der RüFü-RL legt fest, dass Rückkehrentscheidungen, Abschiebungsverfügungen und Wiedereinreiseverbote schriftlich erfolgen und eine sachliche und rechtliche Begründung sowie Informationen über mögliche Rechtsbehelfe enthalten müssen. Betroffene, deren Einreise nicht als illegal gilt, haben außerdem das Recht, eine Übersetzung der behördlichen Verfügungen zu erhalten. Bei allen anderen Betroffenen soll es ausreichen, wenn für die Verfügungen Standardformulare benutzt werden, für die es Informationsblätter in mindestens fünf verschiedenen Sprachen gibt.

Artikel 13 der RüFü-RL schreibt außerdem vor, dass Betroffene das Recht haben, gegen die besagten Entscheidungen ein **wirksames Rechtsmittel** einzulegen. Die Vorschrift lässt jedoch offen, ob dieser Rechtsbehelf bei einem Gericht, der Verwaltungsbehörde oder einem unabhängigen Gremium einzureichen ist. Für die Einlegung von Rechtsmitteln dürfen Betroffene einen Rechtsbeistand, rechtliche Beratung und einen Sprachbeistand in Anspruch nehmen. Die Rechtsberatung und -vertretung soll auf Antrag kostenlos gewährt werden. Die Rückführungsrichtlinie stellt es den Mitgliedstaaten aber frei, dies nach Maßgabe der bestehenden nationalen Bestimmungen zur Prozesskostenhilfe zu tun.

Die Rückführungsrichtlinie weist zudem einige Bestimmungen auf, die dem Schutz besonders verletzlicher MigrantInnen und Flüchtlin-

- 2 Der völkerrechtliche Grundsatz der Nichtzurückweisung – auch Non-refoulement-Prinzip genannt – besagt, dass Staaten keinen Menschen in ein Land abschieben dürfen, in dem sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.

gen dient. Zu den Menschen mit einem solchen **Schutzbedarf** zählen nach Artikel 3 der Rü-Fü-RL 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 sexualisierter Gewalt erlitten haben. Ist gegen eine besonders schutzbedürftige Person eine Rückkehrentscheidung getroffen oder Abschiebungshaft verhängt worden, so sind ihre Belange besonders zu beachten. Insbesondere bei inhaftierten Schutzbedürftigen muss die erforderliche Behandlung von physischen wie psychischen Krankheiten gewährleistet werden.

## Änderungen im deutschen Aufenthaltsrecht

Die im Jahr 2008 in Kraft getretene Rückführungsrichtlinie musste von den unterzeichnenden Staaten bis zum 24. Dezember 2010 umgesetzt werden. Da es sich um eine Richtlinie handelt, hatte der deutsche Gesetzgeber nicht die Verpflichtung, den Text eins-zu-eins in deutsches Recht zu übernehmen, war aber an den Inhalt und Grundgedanken der Richtlinie gebunden.

Die Bundesregierung legte erst im September 2010 einen ersten Entwurf zur Umsetzung der Rückführungsrichtlinie vor. Sowohl dieser Entwurf als auch die darauf folgenden wurden von NGOs wie Pro Asyl, Amnesty International und dem Deutschen Anwaltsverein stark kritisiert. Trotz aller Kritik und verschiedenen Änderungsanträgen durch die SPD, die Grünen und die Linkspartei verabschiedete der Bundestag am 7. Juli 2011 in nur leicht abgeänderter Form das „Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex“. Nachdem auch der Bundesrat im September seine Zustimmung gegeben hatte, trat es schließlich am 26. November 2011 in Kraft.

Das Umsetzungsgesetz brachte vor allem Änderungen im AufenthG mit sich. Der Gesetzgeber war insbesondere aufgefordert, die Regelungen der Wiedereinreisesperre, der Zurückschiebung, der Abschiebung und ihrer Androhung, der Abschiebungshaft und der Formerfordernisse an die Bestimmungen der RüFü-RL anzupassen.

Die Änderungen in § 11 AufenthG, **Einreise- und Aufenthaltsverbot**, betreffen die Befristung einer Wiedereinreisesperre. Nach wie vor geht eine Ab- oder Zurückschiebung sowie eine Ausweisung mit einem automatischen Wiedereinreiseverbot einher. Die Betroffenen konnten bis dahin eine Befristung der Wiedereinreisesperre beantragen, die die zuständige Behörde als Ermessensentscheidung erteilte oder nicht. Dieses Ermessen steht der Behörde nun nicht mehr zu. § 11 AufenthG (neu) schreibt vor, dass die Wiedereinreisesperre auf Antrag befristet wird und dass diese Frist fünf Jahre nur überschreiten darf, wenn die/der AusländerIn auf Grund einer strafrechtlichen Verurteilung ausgewiesen worden ist oder wenn von ihr / ihm eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht. Diese Regelung wird dem Artikel 11 der RüFü-RL allerdings nicht gerecht. Dieser sieht eindeutig eine Befristung des Einreise- und Aufenthaltsverbots von Amts wegen vor und macht sie nicht von einem Antrag abhängig. Auch der automatische Eintritt der Wiedereinreisesperre widerspricht der Intention der Rückführungsrichtlinie. So soll das Wiedereinreiseverbot Ergebnis einer behördlichen oder richterlichen Entscheidung sein, der die Prüfung einer Aussetzung oder eines Absehens von der Einreisesperre vorausgeht.

Eine weitere Veränderung betrifft die **Zurückschiebung**. Die frühere Regelung im AufenthG § 57 war nur bedingt mit der Rückführungsrichtlinie vereinbar. Personen, die innerhalb von sechs Monaten nach einer unerlaubten Einreise aufgegriffen wurden, durften ohne Beachtung von Form- oder Verfahrensvorgaben zurückgeschoben werden. Das ist seit dem 26. November 2011 nur noch begrenzt möglich. Zwar erlaubt Artikel 2 der RüFü-RL den Mitgliedstaaten, Menschen vom Anwendungsbereich der Rückführungsrichtlinie auszuschließen, die „von den zuständigen Behörden in Verbindung mit dem illegalen

Überschreiten der Außengrenze eines Mitgliedstaats auf dem Land-, See- oder Luftwege aufgegriffen bzw. abgefangen werden und die nicht anschließend die Genehmigung oder das Recht erhalten haben, sich in diesem Mitgliedstaat aufzuhalten“, sieht aber in allen anderen Fällen den Erlass einer Rückkehrentscheidung, die Setzung einer Frist zur freiwilligen Ausreise und – im Zweifelsfall – eine Abschiebung vor. Nach Umsetzung der Richtlinie darf die Bundespolizei nur noch gegen Personen, die sie in einem unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit dem Überschreiten einer Außengrenze (See- und Flughäfen) aufgegriffen hat, eine Zurückschiebung einleiten, ohne das von der Rückführungsrichtlinie vorgesehene Verfahren anzuwenden. Gleiches gilt nach § 57 Abs. 2 AufenthG auch für Rückschiebungen auf Grundlage eines Rückübernahmeübereinkommens und für Dublin-II-Überstellungen.<sup>3</sup>

Grundlegende Veränderungen bedurften bei der Umsetzung der Rückführungsrichtlinie vor allem aber auch die Regelungen zur Abschiebung, deren Androhung und die dazugehörigen Formvorschriften. Das mehrstufige Rückführungsverfahren im Sinne der RüFü-RL gab es bisher im deutschen Aufenthaltsrecht nicht. Eine Ausreisepflicht der betroffenen MigrantInnen konnte sich vielmehr aus einem von der Behörde erlassenen Verwaltungsakt oder auch aus dem Gesetz heraus ergeben. In vielen Fällen waren die zuständigen Behörden also nicht verpflichtet, die Ausreisepflicht formell festzustellen und die Betroffenen zu informieren, bevor sie aufenthaltsbeendende Maß-

3 Nach § 57 Abs. 2 Satz 2 AufenthG sind Dublin-II-Überstellungen allerdings nur dann als Zurückschiebung zu qualifizieren, „wenn der Ausländer von der Grenzbehörde im grenznahen Raum in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit einer unerlaubten Einreise angetroffen wird und Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass ein anderer Staat auf Grund von Rechtsvorschriften der Europäischen Union oder eines völkerrechtlichen Vertrages für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist und ein Auf- oder Wiederaufnahmeverfahren eingeleitet wird“. Bei einem späteren Zugriff müssten der Gesetzeslogik nach die Form- und Verfahrensvorschriften der Rückführungsrichtlinie auch für Überstellungen nach der Dublin-II-Verordnung gelten. Diese Frage ist jedoch sehr umstritten.

nahmen ergriffen. Diese Funktion übernimmt jetzt die **Abschiebungsandrohung** nach § 59 AufenthG. Eine solche muss seit dem Inkrafttreten des Richtlinienumsetzungsgesetzes grundsätzlich zwingend erfolgen. Sie muss schriftlich übermittelt, mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehen und begründet werden und hat eine angemessene Frist zwischen sieben und 30 Tagen für die freiwillige Ausreise zu bestimmen. Diese Frist kann verlängert oder von vornherein für einen längeren Zeitraum festgesetzt werden, wenn sich dies aus den besonderen Umständen des Einzelfalls ergibt. Sie kann verkürzt werden oder völlig entbehrt werden, wenn die zuständige Behörde den begründeten Verdacht einer Entziehungsabsicht hat oder die betroffene Person ihrer Ansicht nach eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung darstellt. Liegt eine dieser Ausnahmen vor, dann darf eine Androhung der Abschiebung entfallen, wenn der betroffenen Person ihre Verpflichtung zur Ausreise bereits unter Wahrung der Formerfordernisse mitgeteilt wurde.

Der § 58 AufenthG, **Abschiebung**, musste nur geringfügig angepasst werden. Nach dem neuen § 58 Abs. 1a AufenthG muss sich die zuständige Behörde bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen vergewissern, dass diese im Zielstaat der Abschiebung einem Familienmitglied, einer zur Personensorge berechtigten Person oder einer geeigneten Aufnahmeeinrichtung übergeben wird.

Umfassende Veränderungen waren allerdings in Bezug auf die Regelungen zur **Abschiebungshaft** vonnöten. Was die Voraussetzungen der Anordnung von Abschiebungshaft betrifft, hat der deutsche Gesetzgeber keinen Anlass zur Handlung gesehen. Daher beschränken sich die Änderungen in § 62 AufenthG (Abschiebungshaft) auf die Einfügung eines neuen Absatzes, in dem das so genannte „ultima-ratio-Prinzip“ gestärkt wird. Dieses besagt, dass die Anordnung von Abschiebungshaft nur dann zulässig ist, wenn der Zweck der Haft

nicht durch ein milderes, weniger freiheitsbeschränkendes Mittel erreicht werden kann.<sup>4</sup>

Zwar hat sich dieser Grundsatz schon seit Längerem in der deutschen Rechtsprechung unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit durchgesetzt, aber er hat erst mit Umsetzung der Rückführungsrichtlinie Eingang in das AufenthG gefunden. § 62 Abs. 1 AufenthG gibt außerdem vor, dass die Inhaftnahme auf die kürzest mögliche Dauer zu beschränken ist und dass Minderjährige und Familien mit Minderjährigen nur in Ausnahmefällen und unter Berücksichtigung des Kindeswohls inhaftiert werden dürfen. In Bezug auf die Anordnung von Abschiebungshaft gegen Minderjährige wird der neue § 62 Abs. 1 AufenthG den Bestimmungen der Rückführungsrichtlinie nicht gerecht. Während Artikel 17 Abs. 1 der RüFü-RL von einer Zulässigkeit der Inhaftierung von Minderjährigen „nur im äußersten Falle“ spricht, lässt die neue Regelung im AufenthG eine Inhaftierung von Kindern und Jugendlichen in „besonderen Ausnahmefällen“ zu. Es bleibt abzuwarten, in welchen Fällen die zuständigen Behörden eine solche Ausnahme annehmen und ob diese Regelung dazu führt, dass weiterhin Minderjährige in Abschiebungshaft sitzen werden.

Gänzlich neu eingeführt wurde § 62a AufenthG, **Vollzug der Abschiebungshaft**. Diese Norm soll Artikel 16 der RüFü-RL (Haftbedingungen) umsetzen und enthält erstmals bundesweite Regeln zum Vollzug der Abschiebungshaft. Dieser lag bisher in der Verantwor-

4 Das sieht auch die Rückführungsrichtlinie so vor: „Vor allem nimmt sie ausdrücklich Bezug auf die vom Europarat am 9.5.2005 verabschiedeten Zwanzig Richtlinien zur Abschiebung. Hiernach ist Abschiebungshaft nur dann zulässig, wenn sich die Behörden davon überzeugt haben, dass im Einzelfall andere Mittel unterhalb des Freiheitsentzuges – wie Überwachungssysteme, Meldeauflagen, Kaution oder andere Garantien – zur Sicherstellung der Abschiebung nicht möglich sind. Vor der Verhängung von Abschiebungshaft müssen somit ausdrücklich Alternativen geprüft und mit nachvollziehbaren Gründen verneint worden sein.“ (Keßler 2012, S. 105)

tung der Länder und hat zu einer sehr unterschiedlichen Abschiebungshaftpraxis geführt.

Der erste Absatz des neuen § 62a AufenthG sieht vor, dass Abschiebungshaft grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen vollzogen wird. Sind solche Haftanstalten in einem Bundesland nicht vorhanden, kann sie auch in anderen Haftanstalten erfolgen, die Abschiebungsgefangenen sind in diesem Fall aber von Strafgefangenen zu trennen. Mit dieser Bestimmung widersetzt sich Deutschland den Vorgaben der Rückführungsrichtlinie in entscheidender Weise. Zwar erlaubt es Artikel 16 Abs. 1 der RüFü-RL einem Mitgliedstaat, der über keinerlei spezielle Hafteinrichtungen verfügt, Abschiebungsgefangene in gewöhnlichen Justizvollzugsanstalten unterzubringen, eine regionale Differenzierung ist aber nicht vorgesehen. In Deutschland gibt es in Brandenburg, Berlin, Bremen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Hessen und Rheinland-Pfalz eigenständige Abschiebungshaftanstalten. Die Bundesrepublik ist deshalb dazu verpflichtet, den Vollzug der Abschiebungshaft komplett von dem der Straf- bzw. Untersuchungshaft zu trennen.<sup>5</sup> Die Missachtung dieses Trennungsgebotes haben auch schon verschiedene Amts- und Landgerichte gerügt und die Entlassung der Betroffenen aus der Haft in Justizvollzugsanstalten angeordnet.<sup>6</sup> Die Frage, ob die Praxis der Bundesrepublik Deutschland einen Verstoß gegen die Rückführungsrichtlinie darstellt, muss nun abschließend vom Europäischen Gerichtshof geklärt werden. So hat der Bundesgerichtshof kürzlich in zwei Fällen, in denen Betroffene die Verletzung des Trennungsgebots gerügt hat-

5 Dies hat auch die Europäische Kommission in einem Brief an den Jesuiten-Flüchtlingsdienst v. 11.5.2011 bestätigt, abgedruckt in BT-Drs. 17(4)282 E, S. 4.

6 Vgl. LG Leipzig, Beschluss v. 20.9.2011, Az 07 T 104/11; LG München I, Beschluss v. 13.3.2012, Az 13 T 1606/12 und Beschluss v. 8.6.2012, Az 13 T 10484/12; LG Traunstein, Beschluss v. 14.6.2012, Az 4 T 2208/12, Beschluss v. 19.7.2012, Az 4 T 1393/12 und Beschluss v. 21.8.2012 - 4 T 3104/12; LG Wiesbaden, Beschluss v. 26.6.2012, Az 4 T 221/12 u. 4 T 222/12.

ten, das Verfahren zur Vorabentscheidung an den EuGH weitergeleitet.<sup>7</sup>

„[H]inter der Regelung des Artikel 16 Abs. 1 RückfRL steht die klare Erkenntnis, dass Abschiebungshäftlinge nicht wie Straftäter behandelt und dementsprechend auch nicht den Strafvollzugsregelungen unterworfen werden dürfen. Dies wäre mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der auch für die Ausgestaltung der Haftbedingungen gilt, nicht vereinbar. Die Bedingungen der Abschiebungshaft müssen so gestaltet sein, dass sie den geringstmöglichen Eingriff in die Rechte der Häftlinge darstellen. Dies ist mit der bloßen Unterbringung in eigenen Gebäudeteilen, wie sie etwa in der JVA München-Stadelheim praktiziert wird, nicht gewährleistet“ (Keßler 2012, S. 107)

Neben der Trennung von Strafgefangenen sieht § 62a AufenthG auch eine getrennte Unterbringung von inhaftierten Familien und den übrigen Abschiebungsgefangenen vor. Die Absätze 2 bis 5 legen außerdem fest, dass der Kontakt zu RechtsvertreterInnen, Familienangehörigen und Konsularbehörden gestattet wird, dass MitarbeiterInnen von einschlägig tätigen Hilfs- und Unterstützungsorganisationen auf Antrag gestattet werden soll, Gefangene auf deren Wunsch hin zu besuchen und Letzteren Informationen über ihre Rechte und Pflichten in der Haftanstalt zur Verfügung gestellt werden. Auch findet sich dort ein Verweis auf Artikel 17 der RüFü-RL in Bezug auf die Unterbringung von Minderjährigen in Abschiebungshaft. Besonders die Passage zum Zugang von einschlägigen Organisationen zu den Abschiebungshaftanstalten ist berechtigterweise auf Kritik gestoßen. Der deutsche Gesetzgeber hat es versäumt, die Haftanstalten zu verpflichten, die Gefangenen über die Möglichkeit und ihr Recht auf Kontaktaufnahme zu diesen Organisationen zu informieren. Außerdem macht § 62a Abs. 4 AufenthG den Zugang dieser Organisationen vom Wunsch der Gefangenen abhängig. Wissen diese von den Angeboten der Beratungs- und Rechtshilfegruppen nichts, so werden sie

7 BGH, Vorlagebeschlüsse v. 11.7.2013, V ZB 40/11 und V ZB 144/12; die Entscheidung des EuGH steht noch aus.

auch keine Anträge auf Besuche stellen und die Kontaktaufnahme scheitert.

### Weitere Umsetzungsmängel

Abgesehen von den aufgezeigten Fehlern bei der Umsetzung, hat der deutsche Gesetzgeber auch einige Bestimmungen der Rückführungsrichtlinie komplett ignoriert. Ein Beispiel hierfür ist die Berücksichtigung der Belange von schutzbedürftigen Personen. Diese Gruppe wird an zwei Stellen in der Richtlinie explizit benannt und in Artikel 3 der RüFü-RL auch explizit definiert (siehe oben). Im Richtlinienumsetzungsgesetz des letzten Jahres ist allerdings eine Einbeziehung dieser Menschen und eine Berücksichtigung ihrer besonderen Bedürfnisse an keiner Stelle zu finden.

Auch die in Artikel 8 Abs. 6 der RüFü-RL vorgeschriebene Einführung eines wirksamen Systems für die Überwachung von Rückführungen haben Bundestag und Bundesrat bei der Ausarbeitung des Umsetzungsgesetzes vollkommen vernachlässigt.

### Wenig Licht, viel Schatten

*„Diese Schandverordnung basiert primär auf zwei ausgrenzenden Maßnahmen: Die antidemokratische Einführung einer willkürlichen Inhaftierung von Menschen ohne Papiere bis zu 18 Monate und die gewaltsame Rückführung ohne die Möglichkeit, innerhalb der nächsten fünf Jahre wieder europäischen Boden zu betreten.“* (Auszug aus der Stellungnahme der spanischen Gewerkschaft CGT zur Rückführungsrichtlinie vom 18. Juni 2008)

Die Rückführungsrichtlinie hat berechtigterweise weltweit Kritik geerntet. So ist der Versuch der Europäischen Kommission, „klare, transparente und faire gemeinsame Normen in Fragen der Rückführung und Abschiebung, zum Einsatz von Zwangsmaßnahmen, zur

vorläufigen Gewahrsamnahme und zur Wiedereinreise aufzustellen, die den Menschenrechten und Grundfreiheiten der betroffenen Personen in vollem Umfang Rechnung tragen“<sup>8</sup>, kläglich gescheitert. Insbesondere die Regelungen zur europaweiten Wiedereinreisesperre und zur Abschiebungshaft stellen eine Verschärfung der aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen der europäischen Staaten dar. Sie verstärken den mit der Einführung von Frontex und anderen Grenzsicherungsmechanismen bestehenden Trend der europäischen Abschottungs- und Ausgrenzungspolitik gegenüber MigrantInnen und Flüchtlingen von außerhalb der EU.

Die Richtlinie enthält aber auch einige Verfahrens- und Rechtsgarantien, die eine Verbesserung der Situation von illegalisierten Menschen mit sich bringen. Hierzu zählen vor allem das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf gegen Rückführungsmaßnahmen der Behörden und die Regelungen zum Schutz von besonders verletzlichen Personen wie Minderjährige, Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexualisierter Gewalt erlitten haben. Auch die geforderte Einführung einer Abschiebungsbeobachtung und der Zugang von NGOs zu den Abschiebungshaftanstalten können zu einer Verminderung von besonders groben Menschenrechtsverletzungen bei der Abschiebung und Inhaftierung von Betroffenen führen.

„Nach Artikel 16 Abs. 2 RückfRL müssen die Inhaftierten die Möglichkeit haben, auch mit Rechtsvertretern, Familienangehörigen und Konsularbehörden Kontakt aufzunehmen. Insbesondere die Bedeutung des Kontakts zu Familienangehörigen kann nicht genug betont werden. Die Möglichkeit, »Kontakt aufzunehmen« darf sich nicht auf Telefonate oder Briefaustausch beschränken, sondern meint erkenn-

8 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (KOM(2005) 391), Brüssel, 1.9.2005.

bar vor allem Besuchsmöglichkeiten. Somit sind die Vollzugsregelungen zur Abschiebungshaft zu ändern. Zu den Problemen, bei denen Regelungsbedarf besteht, gehören etwa die nicht ausreichenden Besuchszeiten in vielen Einrichtungen. Insbesondere Familienangehörige sollten wie Rechtsvertreter uneingeschränkt den Abschiebungshäftling besuchen können. Auch sollte es ein einheitliches Verfahren der Zulassung für Betreuungsorganisationen geben.“ (Keßler 2012, S. 107)

Viele der einschneidenden Bestimmungen der Rückführungsrichtlinie zur systematischen Rückführung und Inhaftnahme von MigrantInnen gab es in Deutschland schon vor ihrem Inkrafttreten. Dies liegt daran, dass die Bundesrepublik – insbesondere in Gestalt des CSU-Europaparlamentsabgeordneten Manfred Weber – maßgeblich an der Einführung restriktiver Regelungen in die Richtlinie beteiligt war. Bei den Änderungen des Aufenthaltsgesetzes zur Umsetzung der Richtlinie waren es aber Bundestag und Bundesrat, die es versäumt haben, dafür zu sorgen, dass jene Regelungen richtlinienkonform umgesetzt werden, die die Position der Betroffenen stärken und es an vielen Stellen weiterhin dem Ermessen der Behörden überlassen, deren Rechte zu wahren. Da es sich bei der Rückführungsrichtlinie um übergeordnetes europäisches Recht handelt, ist es nun die Aufgabe der Betroffenen und ihren UnterstützerInnen, die in der Rückführungsrichtlinie aufgeführten Rechtsgarantien und Mindeststandards gerichtlich und politisch durchzusetzen.

## Literatur

Baldaccini, Anneliese (2009): The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Returns Directive, in: *European Journal of Migration and Law* 11/2009, S. 1-17.

Basse, Sebastian/Burbaum, Ann-Marie/Richard, Corinna (2011): Das »zweite Richtlinienumsetzungsgesetz« im Überblick, in: *ZAR* 11-12/2011, S. 361-368.

Deibel, Klaus (2011): Die Neuregelung des Aufenthaltsrechts durch das Zweite Richtlinienumsetzungsgesetz, in: *ZAR* 5/2011, S. 148-154.

European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (2010): Detention of third-country nationals in return procedures, November 2010, abrufbar unter: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1054-detention-third-country-nationals-report-092010\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1054-detention-third-country-nationals-report-092010_en.pdf).

Franßen-de la Cerda, Boris (2008): Die Vergemeinschaftung der Rückführungspolitik – das Inkrafttreten der EU-Rückführungsrichtlinie, in: ZAR 11-12/2008, S. 377-385.

Ders. (2009): Die Vergemeinschaftung der Rückführungspolitik – das Inkrafttreten der EU-Rückführungsrichtlinie – Teil 2, in: ZAR 1/2009, S. 17-22.

Habbe, Heiko (2011): Bundesrepublik verfehlt europäische Vorgaben zur Abschiebungshaft, in: ZAR 9/2011, S. 286-292.

Hörich, Carsten (2011): Die Rückführungsrichtlinie: Entstehungsgeschichte, Regelungsgehalt und Hauptproblem, in: ANA-ZAR Anwaltsnachrichten Ausländer- und Asylrecht 9/2011, S. 281-286.

Huber, Berthold (2012): Das 2. Richtlinienumsetzungsgesetz und weitere Änderungen im Ausländerrecht, in: NVwZ 7/2012, S. 385-392.

Keßler, Stefan (2008): Auswirkungen der EU-Rückführungsrichtlinie auf die Abschiebungshaft in Deutschland, in: Informationsbrief Ausländerrecht Nr. 30, 11-12/2008, S. 450-453.

Ders. (2012): Der Einzelfall zählt – Die Rückführungsrichtlinie und das deutsche Ausländerrecht, in: Asylmagazin 5/2012, S. 142-147.

Martin Schieffer (2010): Termination of residence. Directive 200/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in member States for returning illegally staying third-country nationals, in: Hailbronner, Kay (Hrsg.), EU Immigration and Asylum Law. Commentary. Chapter V. München, S. 1489-1552.

Winkelmann, Holger (2013): Kommentierung zur geplanten nationalen Umsetzung der Rückführungsrichtlinie, abrufbar unter [migrationsrecht.net](http://migrationsrecht.net).

Ders. (2013): Kommentierung der §§ 62, 62a AufenthG, in ders.: OK-MNet-AufenthG (Stand 11.9.2013), abrufbar unter <http://migrationsrecht.net>.

## Überwachung von Abschiebungen oder: Das deutsche Problem mit der Polizeikontrolle

Beate Selders

Ob man Abschiebungen an sich als Menschenrechtsverletzungen betrachtet oder ob man sie als Mittel nationalstaatlicher Migrationskontrolle akzeptiert – niemand kommt umhin festzustellen: Beim Vollzug von Abschiebungen ist die Gefahr für die Betroffenen, Opfer von (weiteren) eklatanten Menschenrechtsverletzungen zu werden, groß. Denn jedes Behördeninteresse ist auf reibungslose Abläufe ausgerichtet und das heißt bei einer Abschiebung häufig, den Willen der Betroffenen gewaltsam zu brechen und ihre besonderen persönlichen Belange zu ignorieren. In den Jahren 1991 bis 2010 kamen in den Mitgliedstaaten des Europarates mindestens zehn Menschen bei Abschiebungen durch unterlassene Hilfeleistung oder exzessive Gewalt von Vollzugsbeamten ums Leben (Allenberg/Kühlbeck 2011, S. 305). Der bekannteste Fall aus Deutschland ist der Tod von Aamir Ageeb, der 1999 bei der Abschiebung in den Sudan durch Fesselung und weitere Gewaltanwendung von Grenzschutzbeamten erstickt wurde.<sup>1</sup> Weniger spektakulär und alltäglicher sind Familientrennungen, Missachtung von Abschiebehindernissen, Zwangssiedlung, erniedrigende Behandlungen sowie unrechtmäßige oder fragwürdige Abschiebungsanordnungen.<sup>2</sup>

- 1 Die drei verantwortlichen Beamten wurden im Jahr 2004 zu vergleichsweise geringen Bewährungsstrafen verurteilt.
- 2 Vgl. Forum Abschiebungsbeobachtung am Flughafen Frankfurt a.M. (FAFF), Jahresbericht 2010/2011, abrufbar unter [http://www.emhosting.de/kunden/fluechtlingsrat-nrw.de/system/upload/download\\_996.pdf](http://www.emhosting.de/kunden/fluechtlingsrat-nrw.de/system/upload/download_996.pdf). Die im Bericht dargestellten Fälle sind nur wenige Beispiele aus stichprobenartigen Beobachtungen. Siehe auch die sehr eindringlichen Berichte des ehemaligen Düsseldorfer Beobachters Uli Sextro im Newsletter des Flüchtlingsrates NRW, Schnellinfo 21+22/2005, S. 3 ff., abrufbar unter <http://www.emhosting.de/>

Bereits 2002 empfahl das „Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung“ (kurz CPT), externe und interne Beobachtungssysteme für Abschiebungen zu einzuführen. 2005 forderte das auch das Ministerkomitee des Europarates in seinen Leitlinien zur Zwangsrückführung<sup>3</sup>. Drei Jahre später, im Jahr 2008, wurde nach zähen Verhandlungen schließlich eine sehr vage Regelung in die europäische Rückführungsrichtlinie aufgenommen. Sie schreibt eine Überwachung vor, überlässt die Ausgestaltung aber den nationalen Regierungen. In Artikel 8 Abs. 6 der Richtlinie heißt es schlicht: „Die Mitgliedstaaten schaffen ein wirksames System für die Überwachung von Rückführungen.“

In Deutschland braucht man so etwas nicht?

Die Rückführungsrichtlinie musste bis Ende 2010 umgesetzt werden. Bundestag und Bundesrat haben aber erst ein Jahr später ein Umsetzungsgesetz erlassen. Eine Regelung zur Überwachung von Abschiebungen enthält es nicht. Anders als Oppositionsparteien, kirchliche und nicht-staatliche Organisationen ist die Bundesregierung der Auffassung, dass bereits ein wirksames Überwachungssystem in Deutschland existiere.<sup>4</sup> Bei den Verwaltungsgerichten könne man

kunden/fluechtlingsrat-nrw.de/system/upload/download\_996.pdf.

3 Ad hoc Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons (CAHAR): Twenty Guidelines on Forced Return, CM (2005)40finalE/09 May 2005, S. 56 (Guideline 20). Monitoring and remedies: 1. Member states should implement an effective system for monitoring forced returns. 2. Suitable monitoring devices should also be considered where necessary. 3. The forced return operation should be fully documented, in particular with respect to any significant incidents that occur or any means of restraint used in the course of the operation. Special attention shall be given to the protection of medical data. 4. If the returnee lodges a complaint against any alleged ill-treatment that took place during the operation, it should lead to an effective and independent investigation within a reasonable time.

4 S. BT-Drs. 17/5470.

schon immer Abschiebungsanordnungen überprüfen lassen, über die Durchführung würde die verwaltungsinterne Dienst- und Fachaufsicht wachen.<sup>5</sup>

Das Argument, die Exekutive sei durch Gerichte und interne Aufsichten ausreichend kontrolliert, wird in Deutschland regelmäßig vorgebracht, wenn es um die Abwehr von Forderungen nach externer Polizeikontrolle oder der Einrichtung von Beschwerdestellen geht. In der Mehrheit der anderen Industrieländer hat sich dagegen die Einsicht durchgesetzt, dass die Polizei als Vollstreckerin des staatlichen Gewaltmonopols einer besonderen Kontrolle bedarf, die der Apparat einschließlich der Gerichte erfahrungsgemäß selbst nicht oder nicht zufriedenstellend leisten kann.<sup>6</sup>

Was für die alltägliche Polizeiarbeit gilt, gilt für einen so abgeschotteten Bereich wie Abschiebungen auf dem Luftweg erst recht. Nicht einmal Verwandte oder RechtsanwältInnen haben Zugang zum Polizeigewahrsam auf dem Flughafen, in dem die Betroffenen vor dem Abflug festgehalten werden. Bei Sammelabschiebungen mit Sonderflügen der FRONTEX gibt es auch an Bord keine Öffentlichkeit mehr, kein unbeteiligtes Flugpersonal, keine Mitreisenden. Obendrein sind die Betroffenen oft Menschen mit geringer Beschwerdemacht. Selbst wenn es der isolierten Abschiebungssituation zum Trotz Zeugen geben sollte, sind die Bedingungen für das Betreiben eines Verfahrens

5 S. BT-Drs. 17/10597, S. 52.

6 S. Pütter (2011, S. 24 ff.); Amnesty International Deutschland (2010/2012). Viele Staaten handhaben dies anders: Die 2005 eingesetzte „Irish Garda Ombudsman Commission“ ist beispielsweise eine institutionell und personell unabhängige Untersuchungskommission, die Beschwerden und Erkenntnisse über Polizeigewalt und polizeiliche Vergehen nachgeht. Sie hat das Recht, eigenständige Ermittlungen aufzunehmen und verfügt dabei über alle polizeilichen Ermittlungsbefugnisse. Anschließend leitet sie strafrechtlich relevante Sachverhalte an die Staatsanwaltschaft weiter und gibt eine Empfehlung für disziplinarrechtliche Konsequenzen ab. Die Mitglieder der Kommission dürfen zuvor nicht PolizistInnen oder Abgeordnete des irischen Parlaments gewesen sein. Über die Einleitung und die Ergebnisse von Untersuchungen berichtet die Kommission regelmäßig mittels Pressemitteilungen.

etwa wegen unrechtmäßiger Gewaltanwendung durch Vollzugsbeamten aus dem Ausland heraus denkbar schlecht.

Faktisch gibt es keine Kontrolle, die zum Schutz der Betroffenen präventiv wirken könnte. Aus diesem Grund entstand im Jahr 2001 am Düsseldorfer Flughafen auf Initiative der Kirchen und nach intensiver Überzeugungsarbeit bei Bundespolizei und Innenministerium ein Verfahren der Abschiebungsbeobachtung, an dem sich paritätisch staatliche und nicht-staatliche Stellen freiwillig und auf der Grundlage von Selbstverpflichtungen beteiligen.

Die Bundesregierung behauptet, diese als good-will der Behörden zugelassene Abschiebungsbeobachtung gehe weit über die Richtlinie hinaus.<sup>7</sup> Außerdem werde das deutsche Modell in einer Länder-Vergleichsstudie der Europäischen Kommission als best practice-Beispiel für die Richtlinienumsetzung benannt. Die Referentin der EKD für Migration und Asylrecht, Nele Allenberger, verweist dagegen auf den Entstehungsprozess der Rückführungsrichtlinie. Sie argumentiert, Artikel 8 meine eine solche Abschiebungsbeobachtung wie die in Düsseldorf praktizierte, und dies müsse gesetzlich verankert werden.

Unabhängig von all dem ist zu hinterfragen, ob die existierende Abschiebungsbeobachtung den Standards effektiver Polizei- und Behördenkontrolle entspricht.

## Das deutsche Modell der Abschiebungsbeobachtung

Nach dem in Düsseldorf entwickelten Vorbild wurden weitere Abschiebungsbeobachtungen eingerichtet: 2006 am Flughafen in Frankfurt am Main, 2010 in Hamburg, 2013 wird auf dem Brandenburger Flughafen Schönefeld eine Abschiebungsbeobachtung die Arbeit aufnehmen. Die Arbeitsweise ist in allen Bundesländern ähnlich. EinE

7 S. Protokoll der öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Bundestages am 27.6.2011, BT-Drs. 17/45, S. 9.

AbschiebebeobachterIn ist auf dem Flughafen anwesend. Die Personalkosten dafür werden in Frankfurt und Hamburg vollständig von Wohlfahrtsverbänden und Kirchen getragen, in Nordrhein-Westfalen und Brandenburg beteiligen sich die Landesregierungen. Die Beobachterin berichtet einem Forum, bestehend aus VertreterInnen von Bundespolizei, Innenministerium, Ausländerbehörden, Kirchen und NGOs.

### *Zum Ablauf*

Die **AbschiebebeobachterInnen** werden von der Bundespolizei über anstehende Abschiebungen anonymisiert informiert und können beim Vollzug dabei sein. Sie haben Zugang zu allen Räumen und zu den Betroffenen selbst. So können sie u. a. sicherstellen, dass die Betroffenen mit Essen, Trinken, Bargeld, ggf. Medikamenten und Kontaktadressen im Zielland versorgt sind, persönliche Gegenstände mitnehmen können usw. Die BeobachterInnen sind auch AnsprechpartnerInnen für Beratungsstellen und Initiativen und vermittelt während des Vollzugs zwischen den beteiligten Personen bzw. Organisationen (z.B. Bundespolizei, ÄrztInnen, AnwältInnen, Familienangehörigen). Sie dürfen aber die Betroffenen nicht beraten. Dieser Teil der Abschiebungsbeobachtung ist mehr eine sozialarbeiterische Begleitung der Abschiebung als eine Überwachung. Die übernommenen Aufgaben weisen auf systematische Mängel hin, die umgehend von staatlicher Seite durch die Finanzierung von SozialarbeiterInnen behoben werden müssten.

In Fällen, in denen Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Abschiebung entstehen, oder bei anderen schwerwiegenden Bedenken gegen die Fortsetzung der Abschiebung informieren die BeobachterInnen die Einsatzleitung der Bundespolizei. Diese entscheidet dann über den weiteren Verlauf der Maßnahme. Die Beobachtungsstelle ist mit keinerlei Befugnissen ausgestattet.

Die BeobachterInnen verpflichten sich zur Neutralität und sind zur Verschwiegenheit verpflichtet. Kritische Vorkommnisse und Verfah-

rensmängel berichten sie einem vierteljährlich tagenden **Abschiebungs-Forum**, das weiterführende Recherchen betreibt und gegebenenfalls Vorschläge zur Verbesserung des Verfahrens macht. Die Sitzungen des Forums sind nicht öffentlich, die TeilnehmerInnen sind ebenfalls zur Verschwiegenheit verpflichtet. Mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit verabschiedet das Forum einen jährlichen Bericht, der auf einer Pressekonferenz von einem gewählten Moderator bzw. einer Moderatorin vorgestellt wird. Nur in Hamburg schreibt die Beobachterin den Jahresbericht in eigener Verantwortung und entscheidet ohne Abstimmung im Forum, welche Inhalte in welcher Form dargestellt werden.

### Kritische Einschätzung des freiwilligen Modells

Norbert Pütter ist langjähriger Mitarbeiter des An-Instituts für Bürgerrechte und Öffentliche Sicherheit an der Freien Universität Berlin. Er beschreibt mit Verweis auf die sehr lesenswerte Stellungnahme des Menschenrechtskommissars des Europarates zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei vier Elemente zur Beurteilung der Effektivität von Polizeikontrolle: die Zugänglichkeit der Kontrollinstanz, ihre Unabhängigkeit von der Polizei und der politischen Führung, ihre Kompetenzen und ihr Verhältnis zur Strafverfolgung (Pütter 2011; S. 25). Betrachtet man das Modell der freiwilligen Abschiebungsbeobachtung nach diesen Kriterien, so lässt sich feststellen:

Das Forum ist konzeptionell eher ein Runder Tisch, als eine unabhängige Kontrollinstanz.

- Die Beteiligung der beobachteten Behörden (Bundespolizei und Ausländerbehörde) und der Innenministerien widerspricht dem Grundsatz der Unabhängigkeit.
- Ohne gesetzliche Verankerung wird das Prozedere von den Behörden nur gewährt und endet, wenn diese es nicht mehr

## Das deutsche Problem mit der Polizeikontrolle

zulassen wollen.

- Die Finanzierung des Monitorings ist abhängig von der Kasenslage der Kirchen bzw. die staatliche Beteiligung hängt von der politischen Wetterlage ab.
- Die Transparenz behördlichen und polizeilichen Handelns, die durch die Beobachtung zumindest stichprobenartig entsteht, wird - außer in Hamburg - durch die erforderliche Zwei-Drittel-Mehrheit, mit der über die Veröffentlichung der Beobachtungsergebnisse entschieden wird, stark eingeschränkt.

Das Forum und die beobachtende Person haben keine wesentlichen Kompetenzen.

- Das Forum hat keine Ermittlungsbefugnisse gegenüber den Behörden. Die Ausländerbehörden erklären sich bereit, Akten zur Verfügung zu stellen, sind aber nicht dazu verpflichtet. Dieser Umstand ist umso bedeutender, als häufig die Ausländerbehörden für unrechtmäßige oder menschenrechtsverletzende Abschiebungen verantwortlich sind.<sup>8</sup>
- Die Beobachtungsperson hat während des Vollzugs kein Einsichtsrecht in Akten, kann also nur bedingt Unrechtmäßigkeiten von Abschiebungsmaßnahmen feststellen.
- Beobachtetes behördliches Fehlverhalten hat keine Sanktionskonsequenzen. Weder die Beobachterin noch das Forum leiten disziplinarrechtliche Verfahren oder strafrechtlichen Ermittlungen ein.

Zugänglichkeit und Reichweite der Beobachtung sind sehr begrenzt.

8 Informationen zur Pressekonferenz v. 29.2.2008, Abschiebungsbeobachtung am Frankfurter Flughafen.

- Gegenstand der Erörterungen im Forum sind nur die Fälle, die von der Beobachterin berichtet werden. Das Forum wird zwar auch bei Beschwerden von außen aktiv, ist aber keine Beschwerdestelle, die allgemein zugänglich sein soll und entsprechend bekannt gemacht wird.
- Die Abholung durch die Polizei, der Weg zum Flughafen und der Flug sind Teil der Zwangsmaßnahme, aber nicht Gegenstand des Beobachtungsverfahrens. „Abholung“ ist bei Menschen, die nicht in Abschiebungshaft waren, gleichbedeutend mit einer Verhaftung; häufig werden sie zuhause im Schlaf überrascht und überwältigt.

Von verschiedenen Seiten und insbesondere von Flüchtlingsorganisationen ist immer wieder kritisiert worden, dass diese Form der Abschiebungsbeobachtung mehr der Akzeptanzförderung als den Betroffenen diene und letztendlich nur dazu beitrage, die behördlichen Abläufe bei der Abschiebung zu optimieren. Tatsächlich beklagt die Bund-Länder-Kommission „Rückführung“, dass aufenthaltsbeendende Maßnahmen keine Akzeptanz in der Bevölkerung finden.

Gleichwohl wirkt die Beobachtung präventiv und schützt die Betroffenen vor Auswüchsen dieser Zwangsmaßnahme.

Das Dilemma dieser Form der Abschiebungsbeobachtung wird deutlich am Fall der togoischen Familie Kpakou. Nach 13 Jahren wurden die Mutter, acht Kinder (zwei davon krank) und ein Enkelkind abgeschoben. Der Vater blieb alleine zurück. Wegen seines hohen Blutdrucks war er nicht transportfähig. Den Fall erwähnen die Abschiebungsbeobachterinnen in ihrem Pressebericht 2008. Eingreifen konnten sie nicht. Das ganze Drama der auseinander- und aus dem Leben gerissenen Familie ist Gegenstand des Dokumentarfilms „Die Weggeworfenen“ von Anita und Marian Blasberg. Der Film dokumentiert auch die rechtliche Fragwürdigkeit der Abschiebungsanordnung und die anhaltenden Versuche der hessischen Gemeinde, ihre abgeschobenen NachbarInnen und MitschülerInnen zurückzuholen. Zu einer

Akzeptanz der Abschiebung hat die Beobachtung nicht geführt – sie hat sie aber auch nicht verhindern können.

### Perspektiven für ein effektives Überwachungssystem in Deutschland

Ein gesetzlich verankertes effektives Überwachungssystem für Abschiebungen, wie es die Rückführungsrichtlinie vorschreibt, existiert in Deutschland nicht. Das deutsche Modell der freiwilligen Abschiebungsbeobachtung ist institutionell nicht unabhängig und hat keine Kompetenzen, so dass es nach bürgerrechtlichen Kriterien nicht als effektives Überwachungssystem zu betrachten ist. Eine gesetzliche Verankerung würde die Mängel nur bedingt beheben.

Aber selbst einer behördenabhängigen und auf Selbstverpflichtung beruhenden Abschiebungsbeobachtung fehlt in konservativen Kreisen die Akzeptanz: Der CDU-Abgeordnete Reinhard Grindel sieht in der Beteiligung von NGOs einen Verstoß gegen die deutsche Rechtsordnung. In der Bundestagsdebatte am 7. Juli 2011 verstieg er sich zu den Behauptungen, der Umgang der NGOs mit den Ausländerbehörden sei „menschenverachtend“, die Abschiebebeobachterinnen würden den Vollzug behindern und für „simulierende“ Ausländer die Rückkehrprämien hochtreiben. Der Forums-Moderator der angegriffenen Beobachtungsstelle in NRW sah die Notwendigkeit, sich gegen die polemischen Anwürfe mit einer öffentlichen Erklärung verteidigen zu müssen.<sup>9</sup> Das zeigt, wie labil ein Überwachungssystem ist, das auf das Wohlwollen der politischen Führung und der überwachten Behörden angewiesen ist.

Man tut sich in Deutschland mit einer externen Überwachung polizeilichen Handelns sehr schwer. Norbert Pütter führt das auf eine „notorische Staatsfixierung“ und die Tatsache zurück, dass der maß-

9 Evangelische Kirche im Rheinland (2011), Moderator des „Forum Flughäfen in NRW“ weist Vorwürfe zurück. Pressemitteilung Nr. 98/2011, abrufbar unter <http://www.ekir.de/www/service/abschiebebeobachtung-14482.php>.

gebliche Teil der „Sicherheitselite“ sich „gedanklich weiterhin am Obrigkeitsstaat des ausgehenden 19. Jahrhunderts orientiert“ (Pütter 2011, S. 25 - 26).

Anders als in Deutschland wurde in der Schweiz, für die als assoziierter Schengen-Staat die Rückführungsrichtlinie auch gilt, Artikel 8 Abs. 6 in nationales Recht übernommen und das deutsche Modell der Abschiebungsbeobachtung als sechsmonatiges Pilotprojekt am Züricher Flughafen durchgeführt, mit dem Ziel, es „in definitiver Form“ zu institutionalisieren. Anders als in Deutschland wurden auch die „Abholung“, der Weg zum Flughafen, der Flug selbst, die Ankunft im Zielstaat bzw. die Rückführung in die Schweiz, wenn die Einreise im Zielstaat verweigert wurde, überwacht. Auch anders als in Deutschland folgt man in der Schweiz den eingangs erwähnten Leitlinien des Ministerkomitees des Europarates, nach denen das Monitoring nicht-staatlichen Stellen (verwaltungsexterne Organe) übergeben werden kann.<sup>10</sup> Darüber hinaus wurde die institutionelle Unabhängigkeit der Beobachterstelle jedoch nicht weiter entwickelt.

2011 hatten bereits annähernd 60 Prozent der Staaten, für die die Rückführungsrichtlinie gilt, ein System der Abschiebungsüberwachung eingerichtet oder in Planung. Die Trägerschaft, Kompetenzen und Reichweite dieser Monitorings sind sehr unterschiedlich. Ein Überblick findet sich auf Seite 123 ff.

In Hinblick auf Verfahrenstransparenz und den Schutz vor unrechtmäßigem Behördenhandeln in Deutschland ist neben der gesetzlichen Verankerung einer unabhängigen, mit Ermittlungs- und Interventionskompetenzen ausgestatteten Abschiebungsüberwachung, die Zulassung von AnwältInnen bei der Abschiebung ihrer MandantInnen zu fordern. Im Gegensatz zu allen anderen Zwangsvollstreckungen, die selbstverständlich von AnwältInnen überwacht werden kön-

10 Pilotprojekt „Ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring“ - Unabhängige Beobachtung von Sonderflügen, Tätigkeitsbericht, Schweizerischer Evangelischer Kirchenbund – Schweizerische Flüchtlingshilfe. Bern, 13. März 2012.

nen, ist ausgerechnet bei der Abschiebung ihre Anwesenheit untersagt. Auch die Anerkennung der Ingewahrsamnahme auf dem Flughafen als Freiheitsentziehung mit allen rechtlichen Konsequenzen wie die Begründung durch die Ausländerbehörde und die richterliche Überprüfung der Anordnung würde zu mehr Transparenz führen und vermutlich auch die Zahl der gewaltsamen Abschiebungen reduzieren (Gockel 2012).

## Literatur

Ad hoc Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum Refugees and Stateless Persons (CAHAR) (2005): Twenty Guidelines on Forced Return, CM (2005)40finalE v. 9.5.2005.

Allenberg, Nele/Kühlbeck, Eva (2011): Rückführungsmonitoring, in: ZAR 9/2011, S. 304-310.

Amnesty International, Humanistische Union, Internationale Liga für Menschenrechte, Komitee für Grundrechte und Demokratie, Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein (2012): Kriterien für eine unabhängige Kontrollinstanz zur Untersuchung von Polizeigewalt, abrufbar unter [http://www.humanistische-union.de/fileadmin/hu\\_upload/doku/2012/AI-HU-Komitee-Liga-RAV2012\\_Kriterien-unabh-Polizeikontrolle.pdf](http://www.humanistische-union.de/fileadmin/hu_upload/doku/2012/AI-HU-Komitee-Liga-RAV2012_Kriterien-unabh-Polizeikontrolle.pdf).

Amnesty International (2010): Unabhängige Untersuchungsmechanismen – Eine internationale Übersicht. Positionspapier, abrufbar unter [http://www.amnesty-polizei.de/d/wp-content/uploads/PP\\_UnabhUntersuchungsMechIntVgl\\_2010.pdf](http://www.amnesty-polizei.de/d/wp-content/uploads/PP_UnabhUntersuchungsMechIntVgl_2010.pdf).

Matrix Inside Ltd./International Centre for Migration Policy Development (2011): Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring, Final Report v. 10.11.2011, abrufbar unter [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/immigration/docs/studies/Forced\\_Return\\_Monitoring\\_Study\\_Final\\_Report.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/studies/Forced_Return_Monitoring_Study_Final_Report.pdf).

Menschenrechtskommissars des Europarates (2009): Stellungnahme zur unabhängigen und effektiven Untersuchung von Beschwerden gegen die Polizei, CommDH (2009)4, März 2009, abrufbar unter [http://polizeikontrolle.blogspot.de/images/CommDH\\_2009\\_4\\_German.pdf](http://polizeikontrolle.blogspot.de/images/CommDH_2009_4_German.pdf).

Gockel, Frank (2012): Morgengrauen im Gewahrsamraum, in: Hinterland Nr. 19 – Heft der Flüchtlingsräte (Thema: „Abschiebung“), S. 54 ff.

Pütter, Norbert (2011): „Quis custodit custodes?“. Kriterien externer Polizeikontrolle, in: Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein, Informationsbrief 106, Berlin, S. 24 ff.

Pütter, Norbert (2011b): Kontrolle der Polizei. Demokratische Selbstverständlichkeit oder starker Staat, in: Cilip 99 (2/2011), abrufbar unter [http://www.cilip.de/ausgabe/99/puetter\\_polizeikontrolle.htm](http://www.cilip.de/ausgabe/99/puetter_polizeikontrolle.htm).

## Abschiebungsbeobachtung in Europa

Überblick über das Monitoring in ausgewählten europäischen Ländern<sup>1</sup>

Für 28 Staaten gilt die EU-Rückführungsrichtlinie: 24 EU-Staaten (alle außer Irland, Dänemark und das Vereinigte Königreich); darüber hinaus auch für Schweiz, Norwegen, Liechtenstein und Island.

### Umsetzung des Abschiebemonitorings in europäischen Staaten

Staaten mit existierendem/geplanten Abschiebemonitoring	Staaten ohne existierendes/geplantes Monitoringsystem	
	mit begonnenem Gesetzgeb.-Verfahren	ohne Gesetzgeb.-Verfahren
Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowenien, Spanien, Schweiz, Slowakei, Tschechien	Lettland, Liechtenstein, Litauen, Ungarn, Zypern	Bulgarien, Griechenland, Island, Italien, Malta, Schweden
18	5	6

1 Zusammengestellt von Martin von Borstel.

## Am Monitoring beteiligte Stellen

Beteiligte Stelle	Länder	Anzahl
Ausländerbehörden	Belgien, Deutschland, Finnland, Norwegen, Österreich, Schweiz	6
VerwaltungsrichterIn	Frankreich	1
Staatsanwaltschaft	Ungarn	1
Justizbehörde	Spanien	1
Polizei	Deutschland, Belgien, Schweiz, Norwegen	4
Ombudsleute	Finnland, Lettland, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Slowenien, Tschechien, Ungarn	8
NGOs	Deutschland, Frankreich, Lettland Luxemburg, Österreich, Polen, Schweiz, Slowenien, Slowakei	8

Anmerkung: In Belgien, Frankreich und Ungarn können die AbschiebungsbeobachterInnen ins laufende Verfahren eingreifen.

## Vom Monitoring erfasste Zeiträume

Zeitraum nach Erlass der Abschiebungsverfügung	Zeitraum unmittelbar vor Abschiebung, ggf. Abschiebungshaft	Vorgang der Abschiebung	Ankunft & Aufnahme durch Behörden im Zielland
Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Schweiz, Spanien, Tschechien	Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Schweiz, Spanien, Tschechien	Belgien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweiz, Spanien	Belgien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweiz
9	11	7	6

## Literatur

Allenberg, Nele/Kühlbeck, Eva (2011): Rückführungsmonitoring, in: ZAR 2011, S. 304 ff.

Matrix Inside Ltd./International Centre for Migration Policy Development (2011): Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring, Final Report v. 10.11.2011, abrufbar unter [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/immigration/docs/studies/Forced%20Return%20Monitoring%20Study%20Final%20Report.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/immigration/docs/studies/Forced%20Return%20Monitoring%20Study%20Final%20Report.pdf).

Radio Sweden (2011): No observers to travel with forced deportations, 27.11.2011, abrufbar unter <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2054&artikel=4824793>.

Schweizer Evangelischer Kirchenbund: Pilotprojekt „Ausländerrechtliches Vollzugsmonitoring“, Unabhängige Beobachtung von Sonderflügen, Tätigkeitsbericht v. 13.3.2012, Bern, abrufbar unter [http://www.kirchenbund.ch/sites/default/files/media/pdf/aktuell/120320\\_T-tigkeitsbericht\\_final\\_de.pdf](http://www.kirchenbund.ch/sites/default/files/media/pdf/aktuell/120320_T-tigkeitsbericht_final_de.pdf).



## Unbegleitete Minderjährige und Abschiebungshaft

Martin von Borstel

Im Jahr 2012 wurden 4300 unbegleitete minderjährige Flüchtlinge von deutschen Jugendämtern neu in Obhut genommen. Die Zahlen der sich in Deutschland aufhaltenden unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen liegen weit darüber.

### Die UN-Kinderrechtskonvention

Nach Artikel 20 der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) haben unbegleitete Minderjährige einen Anspruch auf besonderen Schutz und Beistand des Staates. Sie haben insbesondere das Recht auf Betreuung und Unterbringung etwa in einer Pflegefamilie oder in einer geeigneten Betreuungseinrichtung. Artikel 3 legt darüber hinaus in Bezug auf alle Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren fest, dass die Konventionsstaaten bei allen Maßnahmen, die Minderjährige betreffen, das Kindeswohl vorrangig berücksichtigen müssen. Eine Freiheitsentziehung kommt nach Artikel 37 KRK bei Minderjährigen nur als letztes Mittel und für die kürzest angemessene Zeit in Betracht.

Eine Bestimmung der KRK, die ebenfalls für minderjährige Flüchtlinge von Belang ist, stellt Artikel 22 der Konvention dar. Dieser erlegt den Vertragsstaaten die Pflicht auf, minderjährigen Flüchtlingen – ob in Begleitung ihrer Eltern oder ohne – bei der Wahrnehmung ihrer Rechte „angemessenen Schutz und humanitäre Hilfe“ zu bieten. Außerdem sind unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nach dieser Bestimmung genauso zu behandeln wie jedes andere Kind, das nicht familiär betreut wird. Von diesem Schutz sind nach Artikel 1 der Konvention alle Kinder und Jugendlichen bis zum vollendeten 18. Lebensjahr umfasst. Aufgrund der Komplexität des Aufenthalts- und

Asylrechts bedürfen Kinder und Jugendliche in jedem Fall eines gesetzlichen Vertreters, um ihre Rechte effektiv wahrnehmen zu können. Lange Zeit haben diese Bestimmungen in der Bundesrepublik kaum eine Rolle gespielt, weil Deutschland nach der Ratifizierung der Konvention im Jahr 1992 verschiedene Erklärungen abgab, die die Geltung der Konvention in Deutschland erheblich einschränkten. So genossen ausländerrechtliche Vorschriften Vorrang gegenüber der Kinderrechtskonvention. Auf Grund des massiven öffentlichen Drucks hat die Bundesregierung im Mai 2010 sämtliche Vorbehalte zurückgenommen, sodass die UN-Kinderrechtskonvention seit dem 15. Juli 2010 auch in Deutschland uneingeschränkt gilt.

Obwohl die Vorschriften der Kinderrechtskonvention nunmehr in vollem Umfang in der Bundesrepublik gelten, hat Deutschland diese nur unzulänglich umgesetzt. So sind Jugendliche zwischen dem 16. und dem 18. Lebensjahr nach § 12 Abs. 1 des Asylverfahrensgesetzes und § 80 Abs. 1 AufenthG voll verfahrensfähig und bekommen für ihre ausländer- und asylrechtlichen Angelegenheiten keinen gesetzlichen Vormund. Zwar ist der Vormund in allen anderen – etwa zivilrechtlichen – Angelegenheiten für die oder den Minderjährige/n vertretungsbefugt, aber eben nicht auf dem Gebiet des Aufenthalts- und Asylrechts. Diese gesetzliche Regelung, die unbegleiteten Kinder und Jugendlichen die Erlangung einer Flüchtlingsanerkennung oder einer Aufenthaltserlaubnis erschwert, stellt einen klaren Verstoß gegen die Kinderrechtskonvention dar und muss daher abgeschafft werden.

Auch wenn die Bestimmungen der KRK außerdem eindeutig gegen eine Inhaftierung von Kindern und Jugendlichen zur Sicherung der Abschiebung sprechen, wird in Deutschland immer wieder Abschiebungshaft gegen Minderjährige angeordnet. Die Zahl der Minderjährigen in Abschiebungshaft ist zwar in den vergangenen Jahren – insbesondere nach Rücknahme des KRK-Vorbehalts – zurückgegangen, dennoch waren es im Zeitraum zwischen Anfang 2008 und Ende 2011 über 500 Kinder und Jugendliche.

#### Bundesgerichtshof: Minderjährige Flüchtlinge gehören nicht ins Gefängnis

**Mit Hilfe des JRS-Rechtshilfefonds hat ein minderjähriger somalischer Flüchtling seine Freilassung vor dem Bundesgerichtshof erstritten. Das Urteil erschüttert die in einigen Bundesländern gängige Praxis, junge Asylsuchende in normalen Gefängnissen zu inhaftieren.**

Die Beamten der Bundespolizei kontrollieren die Reisenden in einem Zug, der aus Österreich kommt. Den schwarzen Jugendlichen, der allein unterwegs ist, fordern sie auf, seine Papiere zu zeigen. Als der junge Mann weder gültige Papiere noch ein Visum vorweisen kann, wird er festgenommen. Schnell stellen die Beamten anhand der europaweiten Fingerabdruckdatei „Eurodac“ fest, dass sie einen 16-jährigen Flüchtling aus Somalia vor sich haben, der in Ungarn einen Asylantrag gestellt hat. Er wird in die Jugendabteilung des Münchner Gefängnisses gebracht; ein Richter bestätigt routinemäßig diese Inhaftierung wegen mutmaßlicher Fluchtgefahr. Was der Richter nicht beachtet: Auf der Jugendabteilung des Gefängnisses wird er zwangsläufig mit gleichaltrigen Strafgefangenen in Kontakt kommen. Genau das aber verbietet eine europäische Richtlinie. Zudem fordert dieselbe Richtlinie, dass Haft für Minderjährige nur „im äußersten Falle und für die kürzestmögliche angemessene Dauer“ erlaubt ist. In diesem Fall wurde Haft für sieben Wochen angeordnet. Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst begegnet

dem Minderjährigen in der JVA Stadelheim und schaltet sofort einen Anwalt ein. In der dritten Instanz – also vor dem Bundesgerichtshof – hat er Erfolg: Der inzwischen 17-jährige Flüchtling wird auf richterliche Anordnung freigelassen. In ihrer Begründung rügen die Richter die Inhaftierung des Jugendlichen als unverhältnismäßig. Unter Berücksichtigung des Kindeswohles hätte er überhaupt nicht inhaftiert werden dürfen, sondern in eine Jugendeinrichtung gebracht werden müssen. Sofern eine Inhaftierung wirklich unvermeidbar gewesen wäre, hätte diese nach Ansicht der Richter unbedingt getrennt von Strafgefangenen und unter Berücksichtigung altersgemäßer Bedürfnisse erfolgen müssen. Über solche Unterbringungsmöglichkeiten verfügt aber das Münchner Gefängnis nicht. Seit seiner Freilassung lebt der Jugendliche in einer Unterkunft zusammen mit anderen unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen. Seine Zukunft ist ungewiss: Ob nun sein Asylverfahren in Deutschland durchgeführt werden kann oder ob er dafür wieder nach Ungarn zurück muss, darüber muss notfalls das Bundesverfassungsgericht oder sogar der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte entscheiden: Ungarn steht schon längere Zeit in der Kritik wegen seines rigiden Umgangs mit Flüchtlingen. Der vom JRS beauftragte Anwalt wird den Jugendlichen weiter vertreten. *Dieter Müller SJ*

Abbildung 1: Auszug aus dem Infobrief des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes Deutschland, Juli 2012. Mit freundlicher Genehmigung des Herausgebers.

## Das Verfahren der Altersfestsetzung

Es ist davon auszugehen, dass in den vergangenen Jahren mehr Jugendliche in Abschiebungshaft saßen, als in den Statistiken auftauchen. Das liegt daran, dass viele minderjährige Flüchtlinge ihr Alter mangels Identitätspapieren nicht nachweisen können. Ihre Angaben zu Alter und Identität werden dann von den zuständigen Behörden oft nicht angenommen – aus Hamburg sind beispielsweise zahlreiche Fälle bekannt, in denen jugendliche Flüchtlinge entgegen ihrer Angaben zu Volljährigen erklärt wurden. Für solche „Zweifelsfälle“ gibt es in der Bundesrepublik unterschiedliche Verfahren zur Altersfestsetzung. Wie das Alter der Jugendlichen bestimmt wird, unterscheidet sich in den Bundesländern erheblich.

Obwohl medizinische Verfahren zur Altersfestsetzung von verschiedenen Seiten massiv kritisiert und ihre Aussagekraft infrage gestellt wurden<sup>1</sup>, ist es in einigen Bundesländern noch immer gängige Praxis, das Alter der Jugendlichen aufgrund von Röntgenuntersuchung der Weisheitszähne, des Schlüsselbeins oder der Handwurzelknochen festzusetzen. Aber auch andere, in die Intimsphäre der Betroffenen eingreifende Maßnahmen wie die Begutachtung von körperlichen Merkmalen, z. B. der Schambehaarung, werden angewandt und auf dieser Grundlage das Alter geschätzt.

Neben den Verfahren der medizinisch begründeten Altersfestsetzung ist die Inaugenscheinnahme die wohl am meisten verbreitete Methode zur Festsetzung des Alters. In diesem Fall legt die Behörde das Alter der Betroffenen nach einem Gespräch mit ihnen fest. Wer diese Inaugenscheinnahme durchführt, ist in den Bundesländern ebenfalls verschieden. Zumeist sind es MitarbeiterInnen der Jugendämter oder Asyl-Erstaufnahmeeinrichtungen, es kommt aber auch nicht selten vor, dass BeamtInnen der Bundes- oder Landespolizei oder der Ausländerbehörde die Altersfestsetzung vornehmen. Immer wieder werden die Entwicklungsstände deutscher Jugendlicher als Vergleich herangezogen, ein Umstand, der völlig außer Acht lässt, dass Jugendliche in verschiedenen Gesellschaften völlig unterschiedliche Rollen haben und dementsprechend unterschiedliche Verhaltensweisen entwickeln.

Ergebnis einer Altersfestsetzung ist in vielen Fällen die Feststellung der Volljährigkeit. So wurden in Niedersachsen beispielsweise in den Jahren 2010 und 2011 von den 111 vom Jugendamt zunächst als minderjährig eingeschätzten Jugendlichen 90 nach der Altersfestsetzung

1 Siehe z. B. Beschluss des Deutschen Ärztetages vom 16.5.2007, abrufbar unter <http://b-umf.de/index.php?/Themen/altersfestsetzung.html>.

Bei allen medizinischen Methoden der Altersschätzung kann das Alter nur auf +/- 2 Jahre festgelegt werden. Genau diese Spanne von zwei Jahren ist aber für die asyl- und ausländerrechtliche Lage der Betroffenen von entscheidender Bedeutung (s. Seite 137 ff.).

als volljährig erklärt.<sup>2</sup> Eine solche Volljährigkeitseinschätzung bringt für die betroffenen Jugendlichen erhebliche negative Konsequenzen mit sich. Sie genießen nicht den besonderen Schutz der UN-Kinderrechtskonvention, erhalten keine Unterstützung durch einen Vormund, werden nicht mit Gleichaltrigen in Jugendhilfeeinrichtungen, sondern in der Asyl-Erstaufnahme untergebracht und haben keinen Anspruch auf Jugendhilfe. Der Verlust des Minderjährigenstatus macht sich außerdem im Dublin-Verfahren bemerkbar, bei dem für Minderjährige andere Grundsätze gelten. Außerdem entfällt für sie das Recht auf Zugang zu Bildung.

Eine weitere, sehr einschneidende Konsequenz der Altersfestsetzung zu Lasten der Jugendlichen ist die Tatsache, dass im Falle der Volljährigkeit ohne Weiteres Abschiebungshaft gegen sie angeordnet werden kann. Da Jugendliche, deren Alter hoch gesetzt wird, oftmals nicht wissen, wie sie sich dagegen wehren können, ist von einer Dunkelziffer von Jugendlichen auszugehen, die sich trotz Minderjährigkeit in deutschen Abschiebungshaftanstalten befinden.

### Inhaftierung von Minderjährigen in der Kritik

Der Bundesfachverband für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge verurteilt die Inhaftierung von Kindern und Jugendlichen und macht deutlich, dass diese vom Jugendamt in Obhut genommen werden müssen und nicht inhaftiert werden dürfen.

Seit der Rücknahme des Vorbehalts Deutschlands zur UN-Kinderrechtskonvention streitet außerdem die Kampagne „Jetzt erst Recht(e) für Flüchtlingskinder!“ dafür, dass Kinder und Jugendliche

2 S. Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport: Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Niedersachsen. Rede des Innenministers Uwe Schünemann in der Sitzung des Niedersächsischen Landtages am 10.11.2011, abrufbar unter: <http://www.nds-fluerat.org/7418/aktuelles/unbegleitete-minderjaehrige-fluechtlinge-in-niedersachsen>.

nicht mehr in Abschiebungshaft genommen werden. Ihre 28 Träger-Organisationen, zu denen Wohlfahrtsverbände kirchliche und flüchtlingspolitische Vereinigungen zählen, führen in einem Positionspapier aus:

*„Noch immer geraten Kinder in Deutschland – mit oder ohne Familie – aufgrund von aufenthalts- und asylrechtlichen Bestimmungen in Abschiebungshaft. Gerade Kinder leiden besonders unter der Haftsituation. Nach oftmals dramatischen und traumatisierenden Fluchtumständen stellt die Haft eine weitere große psychische Belastung dar. Oft wissen die Kinder nicht, warum sie inhaftiert sind. Aus humanitären Gründen sind Minderjährige grundsätzlich nicht in Abschiebungshaft zu nehmen. [...] Die Bundesregierung hat im März 2011 einen Gesetzentwurf zur Umsetzung der EU-Rückführungsrichtlinie eingebracht, der vorsieht, dass Minderjährige und Familien mit Minderjährigen »nur in besonderen Ausnahmefällen und nur solange in Abschiebungshaft genommen werden, wie es unter Berücksichtigung des Kindeswohls angemessen ist.« Ein völliger Ausschluss der Haft gegenüber Minderjährigen ist hierdurch nicht gewährleistet. Zum Wohl des Kindes bedarf es eines Verbots der Abschiebungshaft gegenüber Minderjährigen.“<sup>3</sup>*

Mittlerweile wird die Inhaftierung von Minderjährigen in Deutschland aber auch von internationaler Seite angegriffen. Dies machen zwei Berichte der Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen zu willkürlicher Inhaftierung und des UN-Antifolterkomitees aus dem Jahr 2011 deutlich.

Die Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen zu willkürlicher Inhaftierung hatte zwischen dem 26. September und dem 5. Oktober 2011 verschiedene staatliche und zivilgesellschaftliche VertreterInnen in Berlin, Hamburg, Karlsruhe und Stuttgart getroffen und sich verschiedene Haftanstalten in der Bundesrepublik angeschaut. In Bezug auf die Inhaftierung von Kindern und Jugendlichen zum Zwecke der Abschiebung heißt es im Bericht vom 22. Februar 2012:

3 Forum Menschenrechte, Positionspapier 2011, S. 6 f.

*„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.“<sup>4</sup>*

Eine ganz ähnliche Kritik hatte das UN-Antifolterkomitee zwei Monate zuvor in seinen abschließenden Bemerkungen zum fünften Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach Maßgabe des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe geäußert. In dem Abschlussbericht vom 12. Dezember 2011 heißt es in Bezug auf die deutsche Abschiebungshaftpraxis:

*„Das Komitee ist besonders besorgt über das Fehlen von Verfahren zur Identifizierung von schutzbedürftigen Asylsuchenden wie traumatisierten Flüchtlingen oder unbegleiteten Minderjährigen in einigen Bundesländern, insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass – mit der Ausnahme von Tuberkulose-Checks – keine medizinischen Eingangsuntersuchungen und systematischen Überprüfungen auf psychische Krankheiten oder Traumatisierungen bestehen.“<sup>5</sup>*

Im Parallelbericht zum 5. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland des Antifolterkomitees schreiben das Behandlungszentrum für Folteropfer Berlin, die Deutsche Sektion der Internationalen Ärzte für die Verhütung des Atomkrieges, Ärzte in sozialer Verantwortung e.V., Refugio München und der Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland ergänzend:

*„Nach den Richtlinien der Kinderrechtskonvention ist die Inhaftierung eines unbegleiteten Minderjährigen zum Zwecke der Abschiebung nicht erlaubt, da dieser Zweck nicht vom Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und dem dabei zu berücksichtigendem Kindeswohl getragen wird. Vielmehr muss das Kind entspre-*

4 Menschenrechtsrat der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Bericht der UN-Arbeitsgruppe zu willkürlichen Inhaftierungen 2012, Rn. 47.

5 Antifolterkomitee der Vereinten Nationen, Abschließende Bemerkungen des Ausschusses gegen Folter: Deutschland, 5. Staatenbericht, 2011, Rn. 24.

*chend den Vorschriften der Kinder- und Jugendhilfe untergebracht werden. Gemäß dem zugrundeliegenden Konzept des „Kindeswohls“ und Artikel 20 des Übereinkommens ist die Ingewahrsamnahme unbegleiteter Minderjähriger in Abschiebungshaft ein klarer Verstoß gegen die Verpflichtung des Staates zur Wahrung des Kindeswohls und letztlich gegen die Kinderrechtskonvention.“<sup>6</sup>*

Sie empfehlen dem Antifolterkomitee, die Bundesregierung aufzufordern, „Folteropfer, unbegleitete Minderjährige und andere schutzbedürftige Gruppen und traumatisierte Personen nicht in Abschiebungsgefängnissen zu inhaftieren, auch nicht für kurze Zeit, da für sie ein hohes Risiko der Re-Traumatisierung / ernsthaften Verschlimmerung ihrer psychischen Symptomatik besteht“.

## Literatur

Antifolterkomitee der Vereinten Nationen (2011): Abschließende Bemerkungen des Ausschusses gegen Folter zum 5. Staatenbericht Deutschlands v. 12.12.2011, Doc CAT/C/DEU/CO/5; nichtamtliche Übersetzung abrufbar unter <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/?id=464>.

Bundesregierung (2012): Umsetzung der Abschiebungsrichtlinie der Europäischen Union und die Praxis der Abschiebungshaft (Antwort auf die Große Anfrage der Fraktion die LINKE), BT-Drs. 17/7446 v. 4.9.2012.

Behandlungszentrum für Folteropfer Berlin u.a. (2011): Parallelbericht zum 5. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland (CAT/C/DEU/5) nach Maßgabe des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe v. 13.10.2011, abrufbar unter: <http://www.ippnw.de/soziale-verantwortung/flucht-asyl/artikel/9813484dba/kinder-und-traumatisierte-hinter-git.html>.

Berthold, Thomas/Espenhorst, Niels (2010): Alt aussehen lassen. Die Leerstellen in der Debatte um Altersfestsetzungen und die theorielose Diktatur der Pragmatik im Umgang mit jugendlichen Flüchtlingen, in: *Hinterland* 4/2010, S. 47-49.

Bethke, Maria/Bender, Dominik (2010): Sag mir wie alt du bist!, in: *Hinterland* 4/2010, S. 50-54.

6 Behandlungszentrum für Folteropfer Berlin u.a., Parallelbericht zum 5. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland 2011, S. 17.

## Unbegleitete Minderjährige und Abschiebungshaft

Cremer, Hendrik (2011): Abschiebungshaft und Menschenrechte. Zur Dauer der Haft und zur Inhaftierung von unbegleiteten Minderjährigen in Deutschland. Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Policy Paper Nr. 17, abrufbar unter: [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/Policy\\_Paper\\_17\\_Abschiebungshaft\\_und\\_Menschenrechte\\_01.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/Policy_Paper_17_Abschiebungshaft_und_Menschenrechte_01.pdf).

Ders. (2011b): Die UN-Kinderrechtskonvention – Geltung und Anwendbarkeit in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte. Hrsg. v. Deutsches Institut für Menschenrechte, abrufbar unter: [http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx\\_commerce/die\\_un\\_kinderrechtskonvention.pdf](http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/die_un_kinderrechtskonvention.pdf)

Forum Menschenrechte (2011): Flüchtlingskinder in Deutschland: Politischer und gesellschaftlicher Handlungsbedarf nach Rücknahme der Vorbehalte zur UN-Kinderrechtskonvention, Positionspapier, abrufbar unter: <http://www.jetzterstrechte.de/die-kampagne/die-kampagne.html>.

Löhr, Tillmann (2010), Gesetzliche Konsequenzen aus der Rücknahme des Vorbehalts zur Kinderrechtskonvention, in: ZAR 2010, S. 378-385.

Menschenrechtsrat der Generalversammlung der Vereinten Nationen (2012): Bericht der UN-Arbeitsgruppe zu willkürlichen Inhaftierungen v. 22.2.2012; auszugsweise, unverbindliche Arbeitsübersetzung des Berichts durch den Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland abrufbar unter: [http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/un\\_arbeitsgruppe\\_kritisiert\\_deutsche\\_abschiebungshaft/](http://www.proasyl.de/de/news/detail/news/un_arbeitsgruppe_kritisiert_deutsche_abschiebungshaft/).

Weitergehende Literatur zu dem Thema „Minderjährige Flüchtlinge“ findet sich auf der Homepage des Bundesfachverbands für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge: <http://www.b-umf.de>.



## Altersfestsetzung bei jugendlichen Flüchtlingen

Fachärztliche Stellungnahme

Dr. med. Winfrid Eisenberg

In der Überschrift heißt es „Altersfestsetzung“, nicht „Altersfeststellung“ oder „Altersbestimmung“. Am treffendsten ist es, von „Altersschätzung“ zu sprechen. Der oft verwendete Begriff „Altersfeststellung“ ist falsch. Er täuscht vor, man könne, mit welchen Methoden auch immer, das nicht bekannte oder strittige Alter eines jungen Menschen exakt bestimmen. Das ist aber nicht möglich.

MitarbeiterInnen von Bundes-, Landes- und kommunalen Behörden, Polizeibeamte, aber auch manche RichterInnen nehmen immer wieder an, ÄrztInnen könnten bei entsprechendem Auftrag solche genauen Altersdefinitionen leisten. Besonders wird dabei an die Feststellung des „Knochenalters“ mit Röntgenaufnahmen der Hand und der Brustbein-Schlüsselbeingelenke sowie des „Zahnalters“ mit Hilfe des Orthopantomogramms („Panorama-Aufnahme“ des Gebisses) gedacht. Leider gibt es einige Kliniken und ÄrztInnen, die derartige Auftrags-Untersuchungen vornehmen und damit bei NichtmedizinerInnen den falschen Glauben an die Genauigkeit dieser Methoden verfestigen.

Die genannten Untersuchungsmethoden, vorrangig die Handaufnahmen und ihre standardisierte Auswertung, haben ihren Platz in der pädiatrischen Endokrinologie, der Lehre von den innersekretorischen Drüsen. Zu diesem Spezialfach innerhalb der Kinderheilkunde gehört auch die Abklärung und, falls möglich, Behandlung krankhafter Wachstumsstörungen. Sowohl der pathologische Kleinwuchs als auch übermäßiger Hochwuchs bedeuten für die Betroffenen und ihre Familien eine erhebliche Belastung.

Bei diesen Patienten ist der Geburtstag bekannt. Die Feststellung des Knochenalters, in der Regel mit Hilfe einer Röntgenaufnahme der linken Hand, bietet die Möglichkeit, das chronologische und das Skeletalter zu vergleichen und eine Prognose der Endgröße zu stellen. Wenn bei dieser Endgrößenberechnung herauskommt, dass die normale Körperlänge mit ihrer großen Schwankungsbreite erheblich unter- oder überschritten wird, kann eine Behandlung eingeleitet werden, um entweder das Wachstum zu steigern oder, bei krankhaftem Hochwuchs, die Endgröße zu vermindern. In diesen Situationen besteht demnach zum Wohl der betroffenen Kinder und Jugendlichen eine medizinische Indikation für die Röntgenaufnahme. Nach der Röntgenverordnung (§§ 23-25) dürfen Röntgenstrahlen nur angewendet werden, wenn es aus ärztlicher Indikation geboten ist. Ohne medizinische Indikation angeordnete Röntgenuntersuchungen sind als Körperverletzung zu werten, denn Röntgenstrahlen wirken ionisierend, sie können lebende Zellen schädigen. Wenn auch die Strahlenbelastung durch eine Handaufnahme nicht sehr groß ist (ca. 0,1  $\mu\text{Sv}$ ), besteht in der Wissenschaft Einigkeit darüber, dass es keinen Grenzwert gibt, unterhalb dessen ionisierende Strahlen unbedenklich wären (LNT=Linear-No-Threshold-Modell für die Dosis-Wirkungs-Beziehung). Bei einem Orthopantomogramm muss mit einer effektiven Strahlenbelastung von ca. 0,4  $\mu\text{Sv}$  gerechnet werden (Looe u.a. 2008), während die computertomografische Untersuchung der Brustbein-Schlüsselbeingelenke eine viel höhere Belastung von 600-800  $\mu\text{Sv}$  verursacht (Vieth u.a. 2010).

Für Röntgenaufnahmen zur Altersfestsetzung gibt es keine medizinische Indikation. Schon deshalb ist diese Untersuchung unzulässig, ja sogar eine strafbare Handlung.

Noch wichtiger ist aber, dass diese Methode zur Altersschätzung gar nichts beiträgt. Das Knochenalter kann nämlich vom chronologischen Alter um zwei bis drei Jahre nach unten und nach oben abweichen. Ein junger Mensch, bei dem beispielsweise ein Hand-Knochenalter von 18 Jahren bescheinigt wird, kann also zwischen 16 und 20 Jahre

alt sein, im Extremfall sogar zwischen 15 und 21. Nur in ca. 25% stimmen Knochen- und tatsächliches Alter überein.

Mit den Gebiss-Röntgenaufnahmen, mit denen man nach den 3. Molaren, den „Weisheitszähnen“ fahndet und gleichzeitig den Mineralisationsgrad der Zähne festzustellen versucht, gewinnt man auch nicht mehr Sicherheit. Die Weisheitszähne können im Alter von 16 bis 25 Jahren ausreifen, die Mineralisation zeigt ebenfalls eine große Schwankungsbreite. Der strahlenintensiven CT-Untersuchung der Schlüsselbeingelenke wird neuerdings, besonders seitens der Rechtsmediziner, die größte Bedeutung zugemessen. Aber auch diese Untersuchung mit vorgeblich klaren Stadieneinteilungen (Kellinghaus et al., 2009), die anhand viel zu kleiner Referenzkollektive definiert wurden und von „fließenden Übergängen“ gekennzeichnet sind, ist untauglich für eine exakte Altersschätzung. Die Rechtsmediziner, die sich in der „Arbeitsgemeinschaft für Forensische Altersdiagnostik der Deutschen Gesellschaft für Rechtsmedizin“ (AGFAD) zusammen geschlossen haben, werden in Strafverfahren seitens der Gerichte oft herangezogen, um das Alter eines jungen Straftäters zu schätzen. Dabei geht es um die Frage, ob der Betreffende noch nach dem Jugendstrafrecht zu behandeln ist. Bei Jugendlichen jedoch, denen gar nichts vorgeworfen wird, außer dass sie nach Deutschland eingereist sind, kann logischerweise nicht die Gerichtsmedizin zuständig sein, wenn es um den Versuch gehen soll, das Alter zu schätzen. Entsprechend der oben dargestellten streng zu handhabenden medizinischen Indikation für die Anwendung ionisierender Strahlen im Zusammenhang mit Alter und Wachstum liegt die Zuständigkeit vielmehr im Fachbereich der pädiatrischen Endokrinologie.

Ähnlich ungenau wie die Röntgenuntersuchungen von Skelett-Teilen und Zähnen ist die Beurteilung der sekundären Geschlechtsmerkmale. Die dafür verwendeten Standards beruhen auf den Arbeiten von Tanner, der 1962 die Pubertätsstadien bei britischen Jugendlichen beschrieb. Für Jugendliche mit anderem ethnischen Hintergrund gelten diese Durchschnittswerte nur bedingt, zudem ist die individuelle Schwankungsbreite innerhalb aller Ethnien noch größer als beim

Knochenalter. Die von Jugendlichen in der Regel als entwürdigend und missachtend empfundene eingehende körperliche Untersuchung zum Zweck der Altersfestsetzung hilft also auch nicht weiter und sollte deshalb unterlassen werden. Die Untersuchung der Genitalien von Jugendlichen ist nur dann ärztlich indiziert, wenn in dem Bereich Beschwerden angegeben werden oder wenn aufgrund einer nicht auf Anheb lokalisierbaren Erkrankung eine gründliche Allgemeinuntersuchung erforderlich ist.

Am weitesten kommt man mit der Altersschätzung, wenn erfahrene Kinder- und Jugendärzte oder Jugend-Psychologen Gelegenheit haben, eine gründliche Anamnese zu erheben, die Jugendliche oder den Jugendlichen dabei fachkundig zu beobachten, sich ein Bild zu machen von der Persönlichkeit, vom Verhalten, von den Emotionen sowie der sozialen und geistigen Entwicklung. Mit den „Clearingeinrichtungen“, in denen eine solche Beobachtung über mehrere Wochen möglich ist, hat man einen Schritt in die richtige Richtung getan. Wichtiger als die möglichst genaue Altersfestsetzung ist letztlich ohnehin die Beurteilung, ob ein junger Mensch Hilfe und Betreuung braucht, was nicht nur vom chronologischen Alter abhängig ist.

Wenn trotz aller Klärungsbemühungen Ungewissheit über das Alter bestehen bleibt, gilt juristisch übrigens das im Verwaltungsverfahrensgesetz festgelegte Prinzip des umfassenden Schutzes Minderjähriger; danach ist von dem späteren Geburtsdatum auszugehen.<sup>1</sup>

Ärztetage haben wiederholt diese Fragen diskutiert und eindeutige Beschlüsse zu Röntgenuntersuchungen zwecks Altersfestsetzung von Jugendlichen gefasst. Einige der Beschluss- und Begründungstexte folgen als Anhang.

1 BVG 9C 156/83; VG Aachen 8L 484/o2.A; VG Düsseldorf 13 K6992/04.A; VG Leipzig NVwZ-RR 95, 422.

## Ärztetagsbeschlüsse und Begründungen

### 110. Deutscher Ärztetag 2007 in Münster

*„Der 110. Ärztetag lehnt jegliche Beteiligung von Ärztinnen und Ärzten zur Feststellung des Alters von Ausländern mit aller Entschiedenheit ab.“*

In der Begründung wird ausgeführt:

*„Die Beteiligung von Ärztinnen und Ärzten zur Feststellung des Alters von Ausländern ist mit dem Berufsrecht nicht vereinbar, da es sich dabei weder um eine Maßnahme zur Verhinderung noch um die Therapie einer Erkrankung handelt. In der Regel kommen bei der Altersfeststellung Röntgenstrahlen zum Einsatz, die potentiell gefährlich sind und nur nach strenger medizinischer Indikationsstellung (Röntgenverordnung) angewandt werden dürfen. Außerdem ist die Altersfeststellung durch Röntgen der Handwurzelknochen von Jugendlichen wissenschaftlich höchst umstritten und sollte daher auf keinen Fall angewandt werden.“*

### 113. Deutscher Ärztetag 2010 in Dresden

*„Aufgrund mehrfacher weiterer Altersfeststellungen bei minderjährigen Flüchtlingen durch Röntgen der Handwurzelknochen wird nochmals an die Ärztetagsbeschlüsse von 1995 und 2007 erinnert. Danach ist die Beteiligung von Ärztinnen und Ärzten zur Feststellung des Alters mit aller Entschiedenheit abzulehnen.“*

In der Begründung heißt es:

*„Die Methode der Knochenalterbestimmung ist zur Bestimmung des Lebensalters ungeeignet. ... Die Altersbestimmung per Röntgenaufnahme des Handskeletts ist in ihren Ergebnissen so unsicher, dass sie als Methode generell abzulehnen ist. Sie bedeutet darüber hinaus eine Strahlenbelastung des wachsenden Organismus, die medizinisch nicht zu rechtfertigen ist. Ausländerrechtliche Fragestellungen können auf keinen Fall medizinische Indikationen von den Körper belastenden Verfahren wie z.B. Röntgen legitimieren.“*

## Literatur

Di Maio, M.A. u.a. (2012): Separated Children in Europe Programme (SCEP). Position Paper on Age Assessment in the Context of Separated Children in Europe, Copenhagen, ISBN 978-87-91682-30-8.

Hjern, A./Brendler-Lindquist, M./Norredam, M. (2012): Age assessment of young asylum seekers, in: *Acta Paediatrica* 101, S. 4-7.

Kellinghaus, M./Schulz, R. u.a. (2010): Forensic age estimation in living subjects based on the ossification status of the medial clavicular epiphysis as revealed by thin-slice multidetector computed tomography, in: *International Journal of Legal Medicine* 124, S. 149-154.

Looe, H.K./Eenboom, F. u.a. (2008): Conversion coefficients for the estimation of effective doses in intraoral and panoramic dental radiology from dose-area product values, in: *Radiation Protection Dosimetry* 131 (3/2008), S. 365-73.

Vieth V./Kellinghaus, M. u.a. (2010): Beurteilung des Ossifikationsstadiums der medialen Klavikulaepiphysenfuge, in: *Rechtsmedizin* 20, S. 483-488.

## **Wie die Bundespolizei benutzt wird, um Asylanträge zu verhindern und die Abschiebungshaftanstalten zu füllen**

Beate Selders

Asylsuchende, die auf dem Landweg nach Deutschland einreisen, haben zwangsläufig mindestens einen anderen EU-Staat durchquert. Im Fachjargon sind sie damit „Dublin-Fälle“. Bei ihnen interessiert die Behörden nicht der Fluchtgrund, sondern in erster Linie der Reiseweg, um herauszufinden, welches EU-Land nach der Dublin-Verordnung für das Asylverfahren zuständig ist. Die Abschiebung dorthin heißt amtsdeutsch „Überstellung“ und lässt eher an Postsendungen als an Menschen denken. Genau so ist das Verfahren.

Die Angaben darüber, wie viele Abschiebungshäftlinge „Dublin-Fälle“ sind, schwanken zwischen null und achtzig Prozent – je nachdem, wen man befragt. Der größte Teil der „Dublin-Fälle“ sind wiederum Flüchtlinge, die durch Haftanträge der Bundespolizei in Haft kommen. Dafür gibt es gar keine Zahlen. Warum das so ist und wie man trotzdem zu verlässlichen Angaben kommt, wird weiter unten Thema sein. Hier soll es zunächst um die Voraussetzung für das Hin- und Herschieben von Asylsuchenden in Europa gehen. Anschließend werden die Bestrebungen der Bundesregierung dargestellt, Flüchtlinge im Dublin-Verfahren zu inhaftieren, die Rolle der Bundespolizei dabei und die rechtlichen Einwände dagegen.

### **1. Schengen, Dublin und der „Asyltourismus“**

1985 wurde im luxemburgischen Schengen das Schengen-Abkommen geschlossen. Mit ihm verpflichteten sich die Vertragsstaaten (das sind heute 28 Länder), die gegenseitigen Grenzkontrollen abzuschaffen. Um Menschen aus Drittstaaten daran zu hindern, unkontrolliert von

Land zu Land zu reisen und einen Asylantrag nach dem anderen zu stellen, und um Druck auf die Staaten an den Außengrenzen auszuüben, diese Grenzen scharf zu bewachen, wurden 2003 in Irland die Dublin II-Verordnung und die Dublin II-Durchführungsverordnung<sup>1</sup> verabschiedet. Sie regeln die Verteilung von Asylsuchenden unter den EU-Mitgliedstaaten, sowie Norwegen, Island und der Schweiz. Kurz gesagt gilt der Dublin-Vertragsstaat, über den ein Flüchtling in die EU einreist, als zuständig für das Asylverfahren. Bevor also in Deutschland ein Asylantrag bearbeitet wird, wird geprüft, welches andere Land zuständig ist, und versucht, die Überstellung einzuleiten. Jedes Land kann aber jederzeit ohne Angabe von Gründen vom sog. Selbsteintrittsrecht Gebrauch machen und das Asylverfahren selbst durchführen (Artikel 3 Abs. 2 Dublin-Verordnung).

Das wichtigste Instrument der Verteilung ist die EURODAC-Datei, in der alle Fingerabdrücke zentral gespeichert werden. Stellt ein Flüchtling in Deutschland einen Asylantrag, so werden seine Fingerabdrücke in die Datei eingespeist und europaweit mit denen aller anderen Asylsuchenden verglichen. Tauchen sie schon einmal auf, hat man einen „EURODAC-Treffer“ und das zuständige Land kann identifiziert und für die Rücknahme angefragt werden. Gibt es mehrere solcher Treffer, kann das Verfahren lange dauern.

Es liegt auf der Hand, dass durch das Dublin-System die Lasten sehr unterschiedlich verteilt sind. In Malta kamen 2011 auf tausend EinwohnerInnen 4,5 neu eingereiste Flüchtlinge, in Deutschland waren es nur 0,7.<sup>2</sup> Das Dublin-Verfahren steht aber auch aus anderen Gründen stark in der Kritik. Es setzt voraus, dass die Aufnahmebedingungen und die Standards des Asylverfahrens in allen Vertragsstaaten annähernd gleich sind und den EU-Richtlinien entsprechen. Dass dem

1 EG Nr. 343/2003 des Rates v. 18.2.2003 und EG 1560/2003 der Kommission v. 2.9.2003

2 S. BAMF, Das Bundesamt in Zahlen 2011, S. 31, abrufbar unter [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2011.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2011.pdf?__blob=publicationFile).

nicht so ist, ist inzwischen allgemein bekannt. Zurückschiebungen nach Griechenland sind seit einem Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte 2011 für unzulässig erklärt worden, weil Griechenland kein funktionierendes Asylsystem hat und die Aufnahmebedingungen katastrophal sind. Auch bei Rückschiebungen nach Ungarn, Italien und Bulgarien entscheiden deutsche Verwaltungsgerichte immer häufiger, die Aufnahmebedingungen und das Asylverfahren seien so mangelhaft, dass nicht zurückgeschoben werden darf.<sup>3</sup> Für Frankreich und Polen liegen Verwaltungsgerichtsurteile vor, die eine Rückschiebung dorthin für unzulässig erklären u.a. wegen der dort üblichen Inhaftierung von zurückgeschobenen Asylsuchenden.<sup>4</sup>

Außerdem unterscheiden sich die Anerkennungsquoten von Land zu Land so stark, dass es existenziell entscheidend ist, wo das Asylverfahren durchgeführt wird: Laut UNHCR wurden 2011 in Belgien 62,4% aller afghanischen Flüchtlinge anerkannt, während es in Deutschland nur 17,8% waren; somalische Flüchtlinge dagegen wurden in Belgien seltener, nämlich zu 49,7% anerkannt, in Deutschland fast doppelt so häufig (89,4%).<sup>5</sup>

Die Mängel des Systems offenbaren gleichzeitig die Gründe, warum Flüchtlinge weiterziehen, das heißt das tun, was Flüchtlinge immer getan haben, lange bevor das zynische Wort „Asyltourismus“ dafür

- 3 Das heißt im Umkehrschluss nicht, die Bedingungen in Deutschland sind so gut, dass alle hierher wollen, wie interessierte Kreise nicht müde werden zu behaupten. Die Aufnahmebedingungen in Deutschland stehen nur deshalb weniger in der Kritik, weil es den Bundesregierungen seit Jahren gelingt, Restriktionen wie die räumliche Aufenthaltsbeschränkung (sog. Residenzpflicht), das faktische Arbeitsverbot (Vorrangigkeitsprüfung) oder das Flughafenschnellverfahren in die EU-Richtlinien hineinzuverhandeln.
- 4 Die neuesten Urteile sind: VG Karlsruhe, Beschluss v. 9.4.2013 – A 7 K 832/13 (Frankreich); VG Meiningen, Beschluss v. 26.4.2013 – 8E 20075/13 Me (Polen).
- 5 UNHCR (Juli 2011): Safe at last? Law and practice in selected EU member states with respect to asylum-seekers fleeing indiscriminate violence, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4e2ee022.pdf>.

geprägt wurde: Sie versuchen in das Land zu kommen, von dem sie sich Schutz versprechen oder in dem sie Angehörige haben, die sie unterstützen können.

Unabhängig von den genannten Gründen, innerhalb Europas weiterzuziehen, gibt es Gründe, aus denen Schutzsuchende grundsätzlich nicht zurückgeschoben werden dürfen, z.B. um Familientrennungen zu vermeiden oder bei der Gefahr von Kettenabschiebungen. Für die Entscheidung darüber, ob ein Asylverfahren in Deutschland durchgeführt oder eine Überstellung eingeleitet wird, ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zuständig.

Die Dublin II-Verordnung enthält keine näheren Bestimmungen zur Inhaftierung von Flüchtlingen. Von daher gilt das jeweils nationale Recht, oder vielmehr das, was sich daraus für die Inhaftierung während der Zuständigkeitsprüfung zurechtbiegen lässt, denn die Inhaftierung von Flüchtlingen hat in einigen EU-Ländern erschreckend zugenommen. Auch die Bundesregierung verfolgt das Ziel, neu eingereiste Asylsuchende für die Dauer der Zuständigkeitsklärung zu inhaftieren und aus der Haft heraus in das EU-Einreiseland oder ein Transitland abzuschieben.<sup>6</sup> Um die Praxis der grundsätzlichen Inhaftierungen einzudämmen, werden in der neuen Dublin III-Verordnung Voraussetzungen für die Inhaftierung genannt.<sup>7</sup> Die neue Verordnung wird ab Januar 2014 angewandt. Ob das hierzulande tatsächlich zu einer Reduzierung der Inhaftierungen führt, ist abhängig vom politischen Willen, denn schon jetzt sind die meisten Inhaftierungen im Rahmen des Dublin-Verfahrens offensichtlich rechtswidrig.

6 Schreiben des Bundesinnenministeriums (RD Dr. Ehrentraut) vom 3.3.2006 „Verfahren nach der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 – Rechtsfolgen der Asylantragstellung während der Durchführung des Dublin-Verfahrens an der Grenze durch die Bundespolizei im Rahmen der Anwendung von § 18 Abs. 2 u. 3 AsylVfG“.

7 S. Seite 191 f.

Im Oktober 2010 liefert die Bundespolizei ein schwer diabetisches tschetschenisches Mädchen im Krankenhaus von Frankfurt/Oder ein. Mit dabei: der Vater und drei Geschwister. Sie wurden nahe der polnischen Grenze von der Bundespolizei aufgegriffen, als sie zum zweiten Mal versuchen, ohne Papiere von Polen durch Deutschland nach Belgien zu reisen. Dort hat der andere Teil der Familie, die Mutter mit weiteren fünf Kindern, Asyl beantragt. Auf der Flucht sind sie getrennt worden. Auch jetzt sollte der Vater mit den vier Kindern wieder nach Polen zurückgeschoben werden. Der Stationsarzt schaltet eine Anwältin ein, um sicherzustellen, dass die kollabierte Elfjährige für die Dauer der Behandlung bleiben kann und nicht von ihrem Vater und den Geschwistern getrennt wird. Von da an dauert es vier Monate, bis die Anwältin durchgesetzt hat, was die Dublin II-Verordnung vorschreibt: das Asylverfahren wird bei der Familienmehrheit in Belgien durchgeführt und der Vater darf mit den vier Kindern dorthin weiterreisen. In diesen Monaten sind sie immer wieder akut abschiebebedroht und verbringen die letzte Zeit im Kirchenasyl.

*Quelle: Flüchtlingsrat Brandenburg*

Der pakistanische Flüchtling Usman M. sitzt zwei Monate in der Abschiebungshaftanstalt Eisenhüttenstadt, bevor er am 23. Juni 2013 nach Ungarn zurückgeschoben werden soll. Die Abschiebung misslingt, weil ein Mitreisender sich im Flugzeug nicht setzen will, so lange ein Mensch zwangsweise an Bord ist. Anschließend kommt Usman M. wieder in Haft, wo er in den Hungerstreik tritt. Am 26. Juli setzt das Verwaltungsgericht Frankfurt/Oder die Rückführung nach Ungarn wegen systemischer Mängel im dortigen Asylverfahren aus. Nach drei Monaten Haft und einem gescheiterten Abschiebeversuch wird Usman M. entlassen und kann sein Asylverfahren in Deutschland betreiben. Die Anwältin hat Haftentschädigung beantragt und erwägt strafrechtliche Schritte wegen Freiheitsentziehung.

*Quellen: die tageszeitung v. 23.6.2013; Potsdamer Neueste Nachrichten v. 26.7.2013*

## 2. Die Zahlen – oder: Nichts Genaues weiß man nicht

Die Bundesländer sind zuständig für die Durchführung der Abschiebungshaft. Die Rechtsgrundlage der Inhaftierungen wird aber nur mangelhaft erfasst. Auf zwei Parlamentarische Anfragen Ende 2012 machte nur die Hälfte der Länder Angaben über die Zahl der Inhaftierungen im Rahmen des Dublin-Verfahrens. Darunter sind fast nur Länder, die aufgrund ihrer Lage oder Größe nicht repräsentativ sind. Die wenigen Angaben wiederum sind unvollständig und irreführend.<sup>8</sup>

In allen Fällen fehlen die entscheidenden Angaben über Haftanträge durch die Bundespolizei. Sie machen den weitaus größten Anteil der „Dublin-Fälle“ aus. Dienstherr der Bundespolizei ist das Bundesinnenministerium. Es kann nach eigener Auskunft keine Angaben über die Dublin II-Inhaftierungen machen, denn anders als bei den Ausländerbehörden werden die Haftanträge bei der Bundespolizei nicht dokumentiert.<sup>9</sup> Das erstaunt in einem Land, in dem jeder Baum ge-

8 Auf die Frage nach der Zahl der Inhaftierungen „im Rahmen des Dublin-Überstellungs-Verfahrens“ antwortet die Bundesregierung (BT-Drs. 17/10597, S. 173): „Die Länder haben Folgendes mitgeteilt: Fälle von Haft nach dem Aufenthaltsgesetz im Vorfeld eines Überstellungsverfahrens ...“ Aus „im Rahmen des Verfahrens“ wurde „im Vorfeld des Verfahrens“. Diese kleine Änderung in der Fragestellung führt z.B. dazu, dass Brandenburg für das Jahr 2011 keine einzige Haftanordnung im Rahmen des Dublin-Verfahrens meldete. Die Haftanträge der brandenburgischen Ausländerbehörden werden nämlich am Ende des Überstellungsverfahrens, zur Durchsetzung der Rückschiebung gestellt, nicht im Vorfeld. Für 2011 ist mindestens eine solche Inhaftierung durch eine brandenburgische Ausländerbehörde bekannt, vgl. Pressemitteilung des Brandenburger Flüchtlingsrates vom 26.7.2011 (abrufbar unter [http://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/wp-content/uploads/2011/08/2011\\_07\\_26-presseerkl%C3%A4rung\\_Abschiebung\\_OHV.pdf](http://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/wp-content/uploads/2011/08/2011_07_26-presseerkl%C3%A4rung_Abschiebung_OHV.pdf)). Die Inhaftierungen im Vorfeld, also während der Zuständigkeitsprüfung, gehen auf Haftanträge der Bundespolizei zurück. Über sie muss die Landesregierung keine Auskunft geben, weil das Bundessache ist.

9 Vgl. Antwort auf die Parlament. Anfrage von Bündnis 90/Die Grünen „Inhaftierung von Flüchtlingen durch die Bundespolizei“, BT-Drs. 17/10946, S. 12.

zählt wird! Immerhin geht es um Freiheitsentziehung, den schwersten staatlichen Eingriff in das Persönlichkeitsrecht. Es fällt schwer, darin nicht eine Geringschätzung der Betroffenen und ihrer Rechte zu sehen.

Das umfassendste Zahlenmaterial veröffentlichte der Landesbeirat der Abschiebungshaftanstalt in Schleswig-Holstein. Demnach hat sich die Zahl der Dublin-Fälle in der Abschiebungshaftanstalt des Landes von 2003 bis 2011 verdoppelt. Gleichzeitig ging die Zahl der anderen Abschiebungshäftlinge deutlich zurück, sodass 2012 in Schleswig-Holstein nur noch 12% der Inhaftierten ins ursprüngliche Herkunftsland abgeschoben wurden, 77% wurden im Dublin-Verfahren innerhalb Europas verschoben.<sup>10</sup> Pro Asyl veröffentlichte auf der Grundlage einer Befragung von NGOs und Landesbehörden eine Tabelle über Abschiebungshaftbedingungen in Deutschland, in der auch der geschätzte Anteil der „Dublin-Fälle“ aufgeführt ist. Er bewegt sich zwischen 50 und 80%.<sup>11</sup> Der Jesuitenflüchtlingsdienst schätzt, dass die Hälfte aller Flüchtlinge, die aus anderen europäischen Ländern nach Deutschland einreisen, sofort inhaftiert wird (JRS 2013).

Nicht alle Menschen, die abgeschoben werden, kommen vorher in Haft. 2012 lag der Anteil der Dublin-Fälle an den Abschiebungen bei 25,16%.<sup>12</sup> Gleichzeitig war der Anteil der Dublin-Fälle an den Ab-

10 Landesbeirat für den Vollzug der Abschiebungshaft in Schleswig-Holstein, Jahresbericht 2012, S. 14 ff., abrufbar unter [http://www.frsh.de/fileadmin/pdf/Abschiebungshaft/Jahresbericht\\_Landesbeirat\\_Abschiebungshaft\\_2012\\_-\\_Endversion\\_100413.pdf](http://www.frsh.de/fileadmin/pdf/Abschiebungshaft/Jahresbericht_Landesbeirat_Abschiebungshaft_2012_-_Endversion_100413.pdf).

11 S. [http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/12-04-13\\_A-Haftbedingungen\\_-\\_PRO\\_Asyl\\_2\\_\\_Quartal\\_2013.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/12-04-13_A-Haftbedingungen_-_PRO_Asyl_2__Quartal_2013.pdf).

12 Die Antworten der Bundesregierung auf Parlament. Anfragen der Linken (BT-Drs. 17/5460, 17/8834 und 17/12442) ergeben für 2010 - 2012 folgende Zahlen zu Abschiebungen | Zurückschiebungen | darin enthaltenen Überstellungen:

2010: 7558 | 8416 | 2847 (= 17,82%)

2011: 7917 | 5281 | 2902 (= 21,98%)

2012: 7651 | 4417 | 3037 (= 25,16%).

schiebungshäftlingen deutlich höher (50-80%). Das zeigt, dass Abschiebungshaft hauptsächlich Flüchtlinge betrifft, die man innerhalb Europas verschieben will und zu diesem Zweck inhaftiert.<sup>13</sup>

Bleibt die Frage nach dem Anteil der Häftlinge, die auf Antrag der Bundespolizei in Haft kommen. Der Landesbeirat in Schleswig-Holstein legt basierend auf Landtagsanfragen für die Jahre 2007-2012 folgende Zahlen<sup>14</sup> vor:

	Häftlinge insgesamt	Bundespolizei-behörden absolut	Bundespolizei-behörden in Prozent
2007	277	183	66%
2008	303	202	67%
2009	361	277	77%
2010	309	232	75%
2011	288	218	76%
2012	317	273	86%

13 Die Abschiebungen im Dublinverfahren heißen Zurückschiebungen, die Haft nennt sich Zurückschiebungshaft. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes stellt die Zurückschiebungshaft aber eine Form der Abschiebungshaft dar, ihre Anordnung orientiert sich weitgehend am gleichen Gesetz (§ 62 Aufenthaltsgesetz). Der Rechtsauffassung des BVerfG entsprechend gab es Ende 2011 eine Gesetzesanpassung: Der auf Dublin-Überstellungen anwendbare § 57 des AufenthG (Zurückschiebung) besagt seitdem, dass die §§ 62 und 62a AufenthG auf Zurückschiebungshaft anzuwenden sind. In diesem Text wird deshalb durchgängig der Begriff Abschiebungshaft auch für die Zurückschiebungshaft benutzt.

14 Landesbeirat für den Vollzug der Abschiebungshaft in Schleswig-Holstein, Jahresbericht 2012, S. 12.

## Die Rolle der Bundespolizei

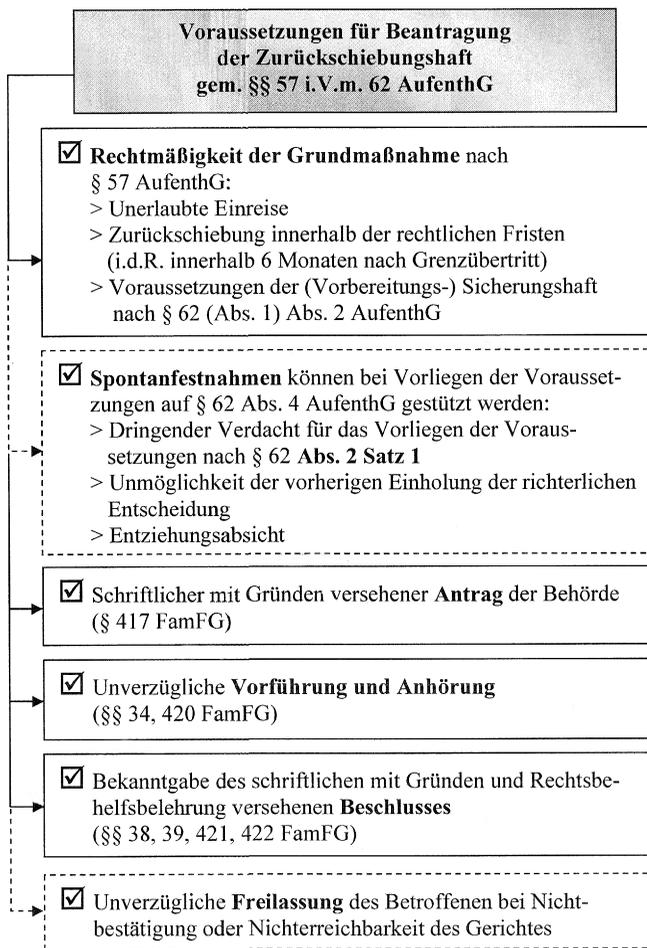
Das Innenministerium des Landes Brandenburg gibt für die Jahre 2007–2012 an, wie viele Häftlinge durch Haftanträge welcher Behörden in Haft kamen:<sup>15</sup>

	Ausländer- behörden des Landes Brandenburg	Bundespolizei- behörden absolut	Bundespolizei- behörden in Prozent
2007	183	172	48%
2008	163	107	40%
2009	101	204	67%
2010	82	136	62%
2011	93	96	51%
2012	51	255	83%

In beiden Bundesländern ist also der Anteil der auf Antrag der Bundespolizei Inhaftierten sehr hoch. Er ist ähnlich dem Anteil der Dublin-Fälle an den Häftlingszahlen. Zur Erinnerung: der Beirat in Schleswig-Holstein gibt ihn mit 77% für das Jahr 2012 an. Für Brandenburg liegt nur die Schätzung aus der PRO ASYL-Befragung vor, die bei 90% liegt. Es ist also davon auszugehen, dass von den durch die Bundespolizei gestellten Haftanträgen in der Regel Flüchtlinge im Dublin-Verfahren betroffen sind.

15 Ministerium des Innern, Konzept für die Organisation der Abschiebungshaft im Land Brandenburg vom 29.4.2013 (Prüfbericht zu Nr. 2 der ressortspezifischen Projekte im Rahmen der Modernisierungsvorhaben der Landesregierung in der 5. Legislaturperiode – Asyl- und Flüchtlingsangelegenheiten), Auszug aus Anlage 2.

## Schaubild: Vorgehen der Bundespolizei bei der Beantragung von Zurückschiebungshaft



Nach: Holger Winkelmann, „Das Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) und seine verfahrensrechtlichen Auswirkungen“, Arbeitsmaterialien Migrationsrecht.net, S. 39 (Stand: 2012). Mit freundlicher Genehmigung des Autors. Das Schaubild gibt die Rechtsauffassung der Bundespolizei zum Redaktionsstand wieder. Mittlerweile wurde § 57 Abs. 1 AufenthG geändert und bezieht sich nur noch auf das Überschreiten der EU-Außengrenze; zudem entfällt die 6-Monatsklausel.

### 3. Mit Tricks in Abschiebungshaft gebracht und rechtswidrig an der Asylantragstellung gehindert

Wie aber kommen Flüchtlinge durch die Bundespolizei in Haft? Im Grenzgebiet, d.h. bis zu 30 km ins Landesinnere hinein, sowie in überregionalen Zügen und auf Bahnhöfen führt die Bundespolizei regelmäßig verdachtsunabhängige Personenkontrollen durch (Schleierfahndung), in die Flüchtlinge, die Deutschland über den Landweg erreichen, häufig geraten. Nehmen wir an, ein Iraner namens Hamid Palawi ist zwischen Frankfurt/Oder und Berlin in eine solche Kontrolle geraten. Palawi hat keine gültigen Einreisepapiere und wird auf die Wache mitgenommen. Dort wird er erkennungsdienstlich behandelt und über seine Einreise befragt. Dabei macht er den Beamten klar, dass er Asyl beantragen will. Nach dem Willen des Gesetzgebers müsste nun Folgendes passieren: Nach § 18 des Asylverfahrensgesetzes sind die Beamten verpflichtet, Palawi über die jetzt notwendigen Schritte zu informieren. Er muss sein Asylgesuch schriftlich formulieren und beim BAMF einreichen.<sup>16</sup> Die Bundespolizisten erledigen das durch Protokollierung seines mündlich vorgetragenen Asylwunsches und leiten den Antrag per Fax weiter. Sobald der Antrag beim BAMF eingegangen ist, ist Palawi für die Dauer der Zuständigkeitsfeststellung durch eine Aufenthaltsgestattung vor Abschiebung und Abschiebungshaft geschützt. Dann wird er bei der Polizei entlassen und muss sich in die Erstaufnahmestelle für Asylsuchende begeben. Palawi sucht sich dort eine Beratungsstelle, die ihm hilft, seinen Wunsch, das Asylverfahren in Deutschland zu führen, ausführlich zu begründen.

16 Ein Asylbegehren, das im grenznahen Raum gestellt wird, hat nur aufenthaltssichernde Folgen, nachdem es schriftlich beim zuständigen Bundesamt eingegangen ist oder mündlich gegenüber dessen zuständiger Außenstelle vorgetragen wurde. Weiter im Landesinneren reicht die schlichte mündliche Mitteilung „ich will Asyl beantragen“ gegenüber jeder Behörde.

Soweit die Theorie. Seit Jahren bestehen Zweifel daran, dass so verfahren wird.<sup>17</sup> Zwar erklärte die Bundesregierung 2010 auf eine Parlamentarische Anfrage hin, die Bundespolizei stelle durch Bereitstellung von Fax und E-Mail sicher, „dass die zuständigen Behörden über das Asylbegehren unverzüglich Kenntnis erhalten.“<sup>18</sup> Erfahrungen aus der Praxis sprechen aber eine andere Sprache. Der deutsche Anwaltsverein beschreibt das Vorgehen der Bundespolizei wie folgt: Zuerst wird für Flüchtlinge wie Palawi ein Abschiebungshaftantrag gestellt. Aus fünf Gründen kann Abschiebungshaft verhängt werden, die Bundespolizei bringt zwei davon vor: illegale Einreise (bei vollziehbarer Ausreisepflicht) und Verdacht auf Untertauchen. Sie faxt den Haftantrag ans zuständige Gericht. Das Gericht beraumt innerhalb von Stunden eine Anhörung an, bei der der gerade eingereiste Herr Palawi ohne Rechtsbeistand nichts ausrichten kann, ja nicht einmal versteht, worum es geht. In der Regel gibt das Gericht dem Haftantrag statt. *Erst jetzt* wird Palawis Asylgesuch zum BAMF gefaxt. Der Asylantrag gilt nun als „aus der Haft heraus gestellt“ und hat keine aufenthaltsrechtliche Wirkung mehr. Die Reihenfolge (erst

17 Schon 2001 schrieb Klaus Melchior in seinem Kommentar: „In der Praxis begegnet man allerdings immer wieder Bedenken, ob den in der Obhut einer Behörde befindlichen Betroffenen (also in den Fällen des § 14 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 AsylVerfG) die dienstlich vorhandenen Faxgeräte für diesen Zweck zur Verfügung gestellt werden dürfen oder sollen. Die Bedenken sind jedoch unbegründet. Zwar mögen die gesetzlichen Regelungen (z.B. § 19 Abs. 3 i.V.m. § 55 Abs. 1 Satz 3 AsylVerfG) es aus der Sicht der Behörden als nützlich erscheinen lassen, die Asylantragstellung, soweit sie zur Begründung einer Aufenthaltsgestattung erforderlich ist, hinauszuzögern. Keine mit ausländerrechtlichen Fragen befaßte staatliche Institution sollte sich jedoch auch nur dem Verdacht aussetzen, daß sie die Kommunikation von Betroffenen, die sich in Haft, Gewahrsam od. dgl. befinden, mit dem Bundesamt durch die Vorenthaltung inzwischen allgemein üblicher Kommunikationsmittel behindert oder beeinträchtigt, um Entscheidungen zu ihren Lasten treffen zu können. Dies gilt in besonderem Maße für die Gerichte.“ (vgl. Fahlbusch 2010); Original abrufbar unter: <http://web.archive.org/web/20031117131537/http://home.t-online.de/home/mkmelchior/k400-1.html>.

18 S. Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage des MdB Memet Kilic (Bündnis 90/Grüne) v. 8.4.2010, BT-Drs. 17/1389, S. 4.

Haftantrag, dann Asylantragweiterleitung) ist entscheidend, denn würde das Asylgesuch unmittelbar ans BAMF weitergeleitet, wäre der Aufenthalt legalisiert und es gäbe keine Grundlage für eine Abschiebungshaft. (DAV 2010, S. 14 ff.; Feßenbecker 2013).

Ein schlichtes Hinauszögern der Weiterleitung führt dazu, dass Haft für Asylsuchende nicht die Ausnahme ist, sondern zum Regelfall wird. Das Ultima-Ratio-Prinzip (Abschiebungshaft als allerletztes Mittel) wird von der Bundespolizei nicht nur nicht angewendet, sondern in sein Gegenteil verkehrt.

Würde die Haft nur mit dem Grund „illegale Einreise“ angeordnet, müsste Palawi gleich wieder aus der Haft entlassen werden, sobald sein Asylbegehren beim Bundesamt eingegangen ist. Im Zusammenhang mit einem Asylgesuch gilt illegale Einreise nämlich nicht als Haftgrund. Bestehen bleibt aber der Haftgrund „Verdacht auf Untertauchen“, den die Bundespolizei meistens mit beantragt und aus den Einreisebedingungen herleitet (mit Hilfe von kommerziellen Organisationen und gefälschten Papieren).<sup>19</sup> Palawi bleibt deswegen entweder bis zur Überstellung oder dem Ablauf der zulässigen Haftverlängerungen (i.d.R. drei Monate – möglich bis zu sechs Monaten) in Haft. Es sei denn, er findet eine gute anwaltliche Vertretung, der es gelingt, ihn wegen rechtswidriger Haftanordnung zu befreien (s.u.). Wohl gemerkt: Es geht hier nicht um eine strafrechtliche Verurteilung wegen illegaler Einreise, es geht überhaupt nicht um eine Strafhaft. Es geht einzig darum, dass die Verwaltung jederzeit Zugriff auf die Person hat, um ggf. eine Ausreise durchzusetzen.<sup>20</sup>

19 Dahinter steht der Gedanke, jemand der „illegal einreist“ hat bereits einmal gegen das Gesetz verstoßen, sodass anzunehmen sei, dass er auch weitere illegale Handlungen wie die des Untertauchens begehen werde. Dazu weiter unten mehr.

20 Allerdings beantragt die Bundespolizei in Brandenburg nicht nur die Abschiebungshaft für Asylsuchende (wegen „illegaler Einreise“ gem. § 62 Abs. 3 Nr. 1 AufenthG), sondern erstattet auch regelmäßig Strafanzeige wegen illegaler Einreise nach § 95 AufenthG. Eine Verurteilung wegen illegaler Einreise führt i.d.R. „nur“ zu Bußgeldern, allenfalls zu geringfügigen Bewährungsstra-

#### 4. Innenministerium weist das BAMF zum Gesetzesbruch an und dehnt Kompetenzen der Bundespolizei aus

Diese Vorgehensweise der Bundespolizei legt nahe, dass um jeden Preis die Inhaftierung durchgesetzt und ein Asylverfahren in Deutschland verhindert werden soll. Durch ein Gerichtsverfahren 2012 (s.u.) wurde bekannt, dass es sich hierbei sogar um eine seit 2006 vom Bundesinnenministerium angewiesene Zielsetzung handelt.

In einem internen Schreiben des Bundesinnenministeriums unter Wolfgang Schäuble wurde das BAMF 2006 angewiesen, Asylanträge, die im grenznahen Bereich gestellt werden, und solche, die nach Inhaftierung durch die Bundespolizei aus der Abschiebungshaft heraus beim Bundesamt eingehen, nicht in Behandlung zu nehmen und „dem Ausländer mitzuteilen, dass das Asylgesuch an die Bundespoli-

fen – niemals jedoch zu einem Strafhaftvollzug. Mit den Strafverfahren findet aber eine Kriminalisierung statt, die neben der zusätzlichen Belastung für die Betroffenen auch aufenthaltsrechtliche Folgen im weiteren Verfahrensverlauf haben kann. Das Amtsgericht in Eisenhüttenstadt gibt an, dass im Jahr 2012 ein Drittel der 350 Strafverfahren solche wegen illegaler Einreise waren (Märkische Oderzeitung v. 5.2.2013). Unter anderem wurde ein georgisches Elternpaar im Schnellverfahren ohne anwaltliche Vertretung zu je einem Monat Haft auf Bewährung verurteilt. Sie waren mit ihren Kindern von der Bundespolizei aufgegriffen und der Vater in Haft genommen worden. Mit Hilfe einer Anwältin kam der Vater frei (das Landgericht stellte später die Rechtswidrigkeit der Haft fest) und die Familie wurde für das Asylverfahren nach Bayern umverteilt. Zwei Wochen danach kam die Verurteilung wegen illegaler Einreise mit der Urteilsbegründung, damit abschreckend gegen „Asyltouristen“ und das „Heer der Illegalen“, die Straftaten verüben, wirken zu wollen. Zum Berufungsverfahren s. <http://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/pressemitteilungen/wer-um-asyl-nachsucht-wird-kriminalisiert#more-9592>. Das Landgericht entschied im November 2012, dass Pflichtverteidiger beigeordnet werden müssen (LG Neuruppin, 13 Qs 172/12. „Die Mitwirkung eines Verteidigers für das Straf- sowie Beschwerdeverfahren erscheint wegen der Schwierigkeit der Rechtslage geboten“, heißt es im Gerichtsbeschluss, weil Kenntnisse in Völkerrecht und der obergerichtlichen Rechtsprechung vonnöten seien. Das könnte der Verurteilungsroutine im Schnellverfahren am Amtsgericht Eisenhüttenstadt Einhalt gebieten.

zei zu richten ist.“ Dazu muss man allerdings wissen, dass die Bundespolizei gar keine Entscheidungsbefugnis darüber hat, ob ein Asylverfahren in Deutschland geführt werden kann oder nicht.

Das Bundesinnenministerium geht noch weiter und dehnt diese Praxis auch auf Fälle aus, in denen definitiv nicht mehr von Grenznähe<sup>21</sup> gesprochen werden kann. „In Fällen, in denen nicht der angrenzende, sondern ein dritter Staat für den Asylantrag zuständig ist, bitte ich im Einzelfall um Abstimmung mit der Bundespolizei. **Ziel ist es, auch in diesen Fällen eine Abschiebungshaft zu erlangen, um den Ausländer dann direkt aus der Haft heraus in den zuständigen Staat im Rahmen des Dublin-Verfahrens zu überstellen**“.<sup>22</sup>

Das heißt: Per Dienstanweisung fällt für einen großen Teil der Flüchtlinge, die Deutschland überhaupt noch erreichen, die gesamte ausländerrechtliche Zuständigkeit an die Bundespolizei. Sie wird außerdem per Weisung (!) zu einer Behörde ernannt, an die Asylanträge zu richten sind. Damit wird § 5 des Asylverfahrensgesetzes, in dem die Zuständigkeit des BAMF eindeutig geregelt ist, außer Kraft gesetzt. Den Asylsuchenden wird der Zugang zu der Behörde versperrt, die einzig und allein die Kompetenz hat, zu entscheiden, ob vom Selbsteintritt Gebrauch gemacht und ein Asylverfahren in Deutschland durchgeführt wird. Damit ist auch der Rechtsweg gegen die Überstellung abgeschnitten.<sup>23</sup>

- 21 Das AsylVfG (§ 18) lässt es unmittelbar nach dem Grenzübertritt zu, von der Fiktion auszugehen, es habe noch keine Einreise stattgefunden und die Betroffenen befänden sich noch nicht in Deutschland.
- 22 Schreiben des Bundesinnenministeriums (RD Dr. Ehrentraut) vom 3. März 2006 „Verfahren nach der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 – Rechtsfolgen der Asylantragstellung während der Durchführung des Dublin-Verfahrens an der Grenze durch die Bundespolizei im Rahmen der Anwendung von § 18 Abs. 2 u. 3 AsylVfG“.
- 23 Auf einer Tagung nach der Begründung für diese Weisung angesprochen, rechtfertigte der Vertreter des BMI Christian Klos diese so: Bei Menschen, die illegal über die Landesgrenze einreisen und im Grenzstreifen aufgegriffen werden, müsse man davon ausgehen, dass sie einen illegalen Aufenthalt anstrebten und nicht Schutz suchten. Begründen konnte er das nicht. Es er-

Im November 2012 befand das Verwaltungsgericht München, dass es sich bei der internen Weisung um eine Anweisung zum Gesetzesbruch handelt. Ein afghanischer Flüchtling hatte aus der Haft heraus einen Antrag auf Asyl und auf Schutz vor der Rückführung nach Ungarn gestellt und das BAMF auf Bescheidung und damit auf die Annahme und Bearbeitung seines Asylantrags verklagt. Vor Gericht wies das beklagte Amt auf die genannte Weisung hin und erklärte sich für nicht zuständig, woraufhin die Richterin im Beschluss darlegte, dass keine gesetzliche Regelung es dem BAMF erlaube, über gestellte Asylanträge nicht zu entscheiden und dass es in jedem Fall verpflichtet sei, zu prüfen, ob das Selbsteintrittsrecht ausgeübt wird.<sup>24</sup>

Die interne Weisung steht im Gegensatz zur offiziellen „Dienstweisung Asylverfahren: Dublin-Verfahren“ des Bundesinnenministeriums. Es verwundert nicht, dass das BAMF dieses interne Schreiben bei Gericht nicht vorlegen wollte. Zu unverblümt werden darin die politische Zielrichtung des Innenministeriums und die Bereitschaft zur Rechtsbeugung und zum Rechtsbruch deutlich. Die Weisung wurde im übrigen nicht nur vom Verwaltungsgericht München für rechtswidrig befunden, auch die Verwaltungsgerichte in Karlsruhe (April 2013) und in Frankfurt/Oder (Mai 2013) schlossen sich dieser Auffassung an.<sup>25</sup> Die vom Bundesamt vorgebrachte Begründung, warum die Bundespolizei nach Aufgriffen im grenznahen Bereich für Asylanträge zuständig sein sollte, überzeugte die Gerichte nicht. Es drohte dem Bundesamt – und damit auch seinem höchsten Dienstherrn, dem Bundesinnenminister – sogar ein Zwangsgeld in Höhe von 10.000 Euro an, für den Fall, dass das Amt den vorliegenden Asylantrag nicht in Behandlung nähme. Trotzdem zog das Innenmi-

scheint auch wenig überzeugend, die Glaubwürdigkeit eines Asylgesuchs davon abhängig zu machen, ob es jemand schafft, unbehelligt durch die 30-km-Zone zu kommen.

24 VG München, Beschluss v. 22.11.2012, Az: M 23 E 12.30743, Anwaltsnachrichten Ausländer- und Asylrecht des DAV: ANA-ZAR 1/2013. S. 6-7.

25 VG Karlsruhe A 1 K 968/13 - 22.4.2013; VG Frankfurt/Oder VG 1 L 134/13.A - 15.5.2013; VG 1. L 179/13.A - 24.6.2013

nisterium die Weisung, auf die sich das Amt beruft, nicht umgehend zurück.<sup>26</sup>

Bereits 1981 stellte der damalige Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts Wolfgang Zeidler fest: „Im Gegensatz zu den anderen Grundrechten ist beim Asylrecht der überwiegende Teil der institutionalisierten staatlichen Fantasie und der politischen Schöpfungskraft darauf gerichtet, auf seine möglichst geringe Inanspruchnahme hinzuwirken, es durch flankierende Maßnahmen aller Art in seiner Wirksamkeit einzuschnüren, wenn nicht gar hinweg zu manipulieren, soweit es die Verfassungsrechtslage irgendwie erlaubt.“<sup>27</sup> Daran hat sich bis heute nichts geändert.

## 5. Fortgesetzte Rechtsverstöße durch die Bundespolizei

Die Weisung, mit der das Innenministerium Asylsuchenden seit 2006 den Zugang zur entscheidungsbefugten Behörde versperrt, ist offenkundig rechtswidrig. Nach sieben Jahren dieser rechtswidrigen Praxis teilt das BAMF am 17. Juli 2013 den Landesinnenministerien mit, dass es in Zukunft auch Asylanträge nach Bundespolizeiaufgriffen bearbeiten wird. Das in der Weisung erklärte Ziel, Flüchtlinge in Haft zu nehmen und aus der Haft heraus in ein anderes europäisches Land abzuschieben, wird aber weiterhin erreicht, und zwar allein durch die

26 Und damit nicht genug: In der Antwort auf die Parlamentarische Anfrage der Linken „Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das erste Quartal 2013“ ist zu lesen, dass Bundespolizeibeamte inzwischen für die Aufnahme von Asylanträgen, und „wenige Beamte“ auch als Anhörer eingesetzt wurden: „Nach einer intensiven Einarbeitung“, heißt es in den Ausführungen zum Umgang mit Asylsuchenden aus den Westbalkan-Staaten, „führten die Bundespolizisten zunächst noch unter Aufsicht und anschließend selbständig Anhörungen durch“ (BT-Drs. 17/13636 v. 24.5.2013, S. 29). Das, obwohl zeitgleich mehrere Gerichte darauf bestehen, dass die gesetzliche Zuständigkeit des BAMF für die Behandlung von Asylanträgen strikt einzuhalten ist.

27 Aus dem Geleitwort zur ersten Ausgabe der Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik (ZAR), 1981.

unter 3. beschriebene Verfahrensweise der Bundespolizei, zuerst einen Haftantrag zu stellen und erst dann das Asylgesuch weiterzuleiten. „Haftrecht ist Verfassungsrecht“ schreibt Peter Fahlbusch. „Nach Grundgesetz Artikel 104 Abs. 1, 1. Satz kann die Freiheit einer Person nur aufgrund eines förmlichen Gesetzes und nur unter Beachtung der darin vorgeschriebenen Formen beschränkt werden. Die Einhaltung des Verfahrensrechts ist insofern von zentraler Bedeutung“ (Fahlbusch 2010, S. 290). Die gravierenden Folgen der Reihenfolge von Verfahrensschritten verdeutlichen das eindrücklich. Es gibt kein Gesetz, das die Bundespolizei ausdrücklich verpflichtet, ein Asylgesuch unverzüglich an die zuständige Stelle weiterzuleiten. Das gesamte Prozedere aber, angefangen bei den Haftanträgen der Bundespolizei, über die Schlechterstellung von Asylanträgen, die aus der Haft heraus gestellt werden bis hin zur Haftfortsetzung trotz Asylantragstellung, verstößt gegen internationale Abkommen, europäische Richtlinien und Verordnungen sowie gegen nationales Recht.

#### *Pflicht zur unverzüglichen Weiterleitung von Asylanträgen*

In der Dublin-Verordnung heißt es: „Ein Antrag auf internationalen Schutz gilt als gestellt, wenn den zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedsstaats ein vom Antragsteller eingereichtes Formblatt oder ein behördliches Protokoll zugegangen ist. Bei einem nicht in schriftlicher Form gestellten Antrag sollte die Frist zwischen der Abgabe der Willenserklärung und der Erstellung eines Protokolls so kurz wie möglich sein“<sup>28</sup>. Wenn die Behörde (hier die Bundespolizei), bei der das Asylbegehren zuerst geäußert wird, zur unverzüglichen Protokollierung verpflichtet ist, so ist sie im Sinn der Verordnung auch zur unverzüglichen Weiterleitung an die für das Asylverfahren zuständige Behörde verpflichtet. Das gilt insbesondere dann, wenn sie die Antragstellenden durch das Festhalten im Gewahrsam an der selbstständigen Weiterleitung hindert (Feßenbecker 2013, S. 4).

28 S. Dublin II-VO: Artikel 4, Abs. 2; Dublin III-VO: Artikel 20, Abs. 2.

In der Dublin III-Verordnung heißt es außerdem in Artikel 28, Abs. 1: „Die Mitgliedsstaaten nehmen eine Person nicht allein deshalb in Haft, weil sie dem durch diese Verordnung festgelegten Verfahren unterliegt.“ Allein die Tatsache, dass wegen des Einreiseweges vermutlich ein anderes Land für das Asylverfahren zuständig ist, darf mithin nicht zur Inhaftierung von Flüchtlingen führen.

*Abschiebungshaftgrund „illegale Einreise und Verdacht des Untertauchens“*

Wird die Abschiebungshaft allein mit dem Umstand der „illegalen Einreise“ begründet, so verstößt das gegen diverse Rechtsnormen, internationale Abkommen und die höchstgerichtliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Die zuständigen Amtsgerichte unterlassen es jedoch in der Regel, nach einem Asylgesuch zu fragen und geben den Anträgen der Bundespolizei statt. Mit den einschlägigen Regelwerken kennen sie sich selten aus. Dabei sieht Artikel 31 (Abs. 1) der Genfer Flüchtlingskonvention ausdrücklich vor, dass Flüchtlinge wegen der Einreisemodalitäten nicht bestraft werden dürfen. Zwar richtet sich dieser Artikel gegen die strafrechtliche Verurteilung von Flüchtlingen wegen illegaler Einreise<sup>29</sup>, er ist aber auch auf illegale Einreise als Haftgrund für die Abschiebungshaft übertragbar. Außerdem ist aus dem Artikel herzuleiten, dass mit den fluchttypischen Einreisemodalitäten nicht die Gefahr des Untertauchens abgeleitet werden kann, die regelmäßig mit als Haftgrund angeführt wird (DAV 2010, S. 15).

Der Auffassung, dass fluchttypische Einreisemodalitäten, wie das Nutzen kommerzieller Fluchthelfer und gefälschter Papiere, keine kriminellen Handlungen seien, die Anlass zur Erwartung weiterer Rechtsbrüche geben, war unlängst auch ein Richter am Amtsgericht Nienburg.<sup>30</sup> Im Fall einer asylsuchenden Afghanin, die wegen gefälschter Einreisedokumente vor Gericht stand, kommt er zu dem

29 S. Anm. 20.

Schluss: Der Tatbestand der Urkundenfälschung sei zwar erfüllt, die Angeklagte sei aber wegen der „Notstandslage“, in der sie sich befand, freizusprechen. In Afghanistan sei ihr Leben in Gefahr gewesen, eine Einreise in die Bundesrepublik Deutschland sei aber unter menschenwürdigen Umständen nur mit Ausweispapieren möglich, die Flucht in Drittstaaten wie Iran oder Griechenland seien kein adäquates Mittel, die Gefahr für Leib und Leben abzuwenden.<sup>31</sup>

Das Landgericht München fasste im Juli 2013 den Beschluss, der bloße irreguläre Grenzübertritt rechtfertige nicht die Annahme der Entziehungabsicht.<sup>32</sup> Insbesondere wird in dem Beschluss auf den einleuchtenden Umstand hingewiesen, dass der Wunsch, in Deutschland und nicht in einem anderen EU-Land das Asylverfahren durchlaufen zu wollen, keine Entziehungsabsicht begründet, weil dieser Wunsch ja nur durch einen legalen Aufenthalt zu verwirklichen sei. Das Münchner Gericht bezieht sich u.a. auf eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes, nach der es gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip verstößt, wenn Abschiebungshaft aufgrund eines bloßen Tatbestandes, wie dem illegalen Grenzübertritt, angeordnet wird. Eine Entziehungsabsicht muss aufgrund konkreter Umstände festgestellt werden, eine allgemeine Vermutung reiche nicht aus.<sup>33</sup>

Artikel 18 der europäischen (Asyl-) Verfahrensrichtlinie gibt außerdem vor, dass die Mitgliedsstaaten eine Person nicht allein deshalb in Haft nehmen dürfen, weil sie Asylbewerber/in ist (und als solche ohne Visum einreist). Die Inhaftierung von Asylsuchenden mit der Begründung der unerlaubten Einreise verstößt dagegen auch dann, wenn der erforderliche Eingang des Asylantrags beim zuständigen

30 Beschluss v. 16.5.2013, AZ 4 Cs 519 Js 24060/12 (319/12), abrufbar unter [www.asyl.net](http://www.asyl.net).

31 Siehe hierzu auch die interessante Argumentation von Hörich und Bergmann (2013), S. 146 ff.

32 LG München, Beschluss v. 31.7.2013 - AZ 13 T 18184/13.

33 BVerfG-K, B. v. 13.7.1994 – 2 BvL 12/93 u.a. – EZAR 048 Nr. 13.

Bundesamt noch nicht zu verzeichnen sein sollte (DAV 2010, S. 15; Habbe 2011, S. 286 ff.).

*Aufrechterhalten des Haftbeschlusses trotz  
Asylantragstellung<sup>34</sup>*

Ein aus der Haft heraus gestellter Asylantrag müsste nach der Rechtslage zur sofortigen Freilassung führen, wenn der Haftantrag allein mit der „illegalen Einreise“ begründet wurde. Die Praxis sieht anders aus, die Haft wird in der überwiegenden Zahl der Fälle aufrechterhalten. Begründet wird dies einerseits mit dem „Verdacht des Untertauchens“, der regelmäßig zusammen mit der „illegalen Einreise“ vorgebracht wird. Zum Anderen wird § 14 Abs. 3 Asylverfahrensgesetz herangezogen, wonach ein aus der Haft gestellter Asylantrag der Haft nicht entgegenstehe. Mit dieser Regelung wollte der Gesetzgeber verhindern, dass Straftäter ohne deutsche Staatsbürgerschaft, die nach der Strafhaft abgeschoben werden sollen und aus der verbüßten Strafhaft in die Abschiebungshaft kommen, dort einen Asylantrag stellen, um – dann freigelassen - untertauchen zu können (Fahlbusch 2010, S. 294). Sie wird jedoch dafür herangezogen, aus der Haft gestellte Anträge allgemein als missbräuchlich oder unglaubwürdig einzustufen und die Haft aufrechtzuerhalten. Dabei heißt es in der Gesetzesbegründung ausdrücklich, dass die Vorschrift nicht die Inhaftierung potenzieller Asylsuchender nach der Einreise und vor der Asylantragstellung bezwecke. Die Exekutive konterkariert also die Absicht des Gesetzgebers.

Auch gegen die europäische Rückführungsrichtlinie wird mit der Aufrechterhaltung der Haft verstoßen. Sie bestimmt, dass nach einer Asylantragstellung der Aufenthalt für die Dauer des Prüfverfahrens grundsätzlich legal sein soll (RüFü-RL: Erwägungsgrund 9). Heiko

34 Die haftanordnenden Gerichte werden nur auf Antrag aktiv. Die Betroffenen und die beantragende Behörde können die Aufhebung der Haftanordnung bei Gericht beantragen.

Habbe stellt deshalb fest: „§ 14III AsylVfG ist (...) in richtlinienkonformer Auslegung dahingehend zu beschränken, dass jedenfalls mit Blick auf Asylerstanträge eine Aufrechterhaltung der Haft nach Antragstellung ausscheidet“ (Habbe 2009. S. 288 f.).<sup>35</sup>

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte verurteilte im Jahr 2011 Ungarn zur Zahlung von jeweils 10.000 Euro Schmerzensgeld an zwei ivorische Staatsbürger, die ohne gültige Papiere aufgegriffen, in Abschiebungshaft genommen und nach einer Asylantragstellung nicht entlassen worden waren. Auf die Frage, welche Schlussfolgerungen die Bundesregierung daraus für die deutsche Rechtslage und Praxis ziehe, antwortete diese zusammengefasst: keine. Gegenstand des Verfahrens sei ungarisches Recht und damit kenne man sich nicht aus.<sup>36</sup>

### *Inhaftierung für das Dublin-Überstellungsverfahren*

Die Dublin-Verordnung sieht ausdrücklich vor, dass Asylsuchende sich auf eigene Initiative in den für zuständig befundenen Staat begeben dürfen.<sup>37</sup> Dem läuft die Inhaftierung während der Zuständigkeitsprüfung zuwider.

35 Diese Rechtsauffassung bestätigte der Generalanwalt am Europäischen Gerichtshof (EuGH), Melchior Wathelet 2013. Rechtsmissbräuchlich gestellte Anträge seien davon ausgenommen, stellt er fest, betont aber in sehr einleuchtender Weise, die Annahme von „Missbrauch“ könne nicht allein aus der Tatsache abgeleitet werden, dass der Antrag aus der Haft heraus gestellt wurde, sondern müsse durch eine Prüfung festgestellt werden. (Schlussanträge des Generalanwalts Melchior Wathelet vom 31.1.2013, Rechtssache C-534/11 Mehmet Arslan gegen die Tschechische Republik, zusammengefasst von Heiko Habbe: <http://www.migrationsrecht.net/nachrichten-rechtsprechung/vereinbarkeit-der-inhaftnahme-von-asylbewerbern-mit-europaeischem-recht.html>).

36 Große Parlamentarische Anfrage der Linksfraktion „Umsetzung der Abschiebungsrichtlinie der Europäischen Union und die Praxis der Abschiebungshaft“, s. BT-Drs. 17/10597, S. 79.

37 S. Dublin II-VO: Artikel 19, Abs. 2; Dublin III-VO: Artikel 26, Abs. 2.

Außerdem muss nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte im Jahr 2011<sup>38</sup> und der Dublin III-Verordnung (Erwägungsgrund 19 und Art. 27) ein effektiver Rechtsschutz gegen Dublin-Überstellungen gewährt werden. Das heißt, eine Klage dagegen hat aufschiebende Wirkung und steht damit natürlich auch der Inhaftierung zum Zweck der Zurückschiebung entgegen. Schon vorher kamen deutsche Verwaltungsgerichte durch europakonforme Auslegung des nationalen Rechts und durch Umsetzung von Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen zum gleichen Ergebnis. Im Asylverfahrensgesetz wurde dieser Rechtsschutz aber bisher explizit ausgeschlossen (§ 34a AsylVfG). Die Regierungskoalition hat – durch die Rechtsprechung und die neue Verordnung gedrängt – die Regelung neu gefasst. Den Betroffenen wird eine Frist von einer Woche nach Bekanntgabe der Rückschiebungsentscheidung eingeräumt, um Eilrechtsschutz beantragen zu können – eine Frist, die von Menschen ohne Sprach- und Rechtskenntnisse kaum einzuhalten ist. Zu bemängeln ist außerdem, dass keine freiwillige Ausreise zugelassen wird. In Dublin-Fällen wird mit der Rückkehrentscheidung sofort und ohne Ankündigung eine Abschiebungsanordnung ausgesprochen.<sup>39</sup> Das verstößt, wie oben erwähnt, gegen die Dublin-III-Verordnung.

### *Verstoß gegen das Aufenthaltsgesetz*

Haftanordnungen im Rahmen des Dublin-Verfahrens unterliegen in Deutschland den gleichen rechtlichen Bestimmungen wie andere Abschiebungshaftanordnungen. Das heißt: „Die Abschiebungshaft ist unzulässig, wenn der Zweck der Haft durch ein mildereres, ebenfalls ausreichendes anderes Mittel erreicht werden kann. Die Inhaftnahme ist auf die kürzest mögliche Dauer zu beschränken“ (§ 62 Abs. 1 AufenthG). Vor dem Abschluss des Zuständigkeitsprüfverfahrens dürfte

38 Siehe S. 173 ff.

39 „Änderung der Verfahrenspraxis des Bundesamtes im Rahmen des Dublinverfahrens im Hinblick auf § 34 a AsylVfG n.F.“ Schreiben an die Innenminister der Bundesländer vom 17.7.2013 (Zeichen: 430-93604-01/13-05).

es also nicht nur nach der Dublinverordnung, sondern auch nach nationalem Recht keine Inhaftierungen geben.<sup>40</sup> Auch nach Abschluss des Prüfverfahrens wäre sie nur dann zulässig, wenn glaubhaft gemacht werden kann, dass die betroffene Person nach letztinstanzlicher negativer Bescheidung nicht freiwillig ausreisen wird und mildere Mittel sie nicht dazu bewegen können.

Auch die Dublin-III-Verordnung beschränkt die Inhaftierung auf Fälle, in denen „erhebliche Fluchtgefahr besteht, und nur insofern der Gewahrsam verhältnismäßig ist, wenn sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht verwirklichen lassen“ (Artikel 28, Abs. 2).<sup>41</sup> Sie ist nur für die kürzest mögliche Dauer zulässig (Artikel 28, Abs. 3). Die Dublin-III-Verordnung entspricht damit den Vorgaben der Rückführungsrichtlinie wie auch der Rechtsauffassung des Bundesverfassungsgerichtes, die in die letzte Novellierung des Aufenthaltsgesetzes eingeflossen sind.

Wie oben bereits gesagt, verkehrt die Bundespolizei durch ihre Haftanträge die gesetzlichen Vorgaben in ihr Gegenteil: Haft wird zur Regel, statt als Ausnahme und allerletztes Mittel eingesetzt zu werden. Haft wird nicht für die kürzest mögliche Zeit beantragt, sondern für ein Prüfverfahren mit ungewisser Dauer. Vor Abschluss des Prüfverfahrens ist nicht einmal die Ausreisepflicht rechtskräftig festgestellt worden. Den Haft anordnenden Amtsgerichten, die im Freiheitsentziehungsverfahren die zentralen Kontrollinstanzen sind, mangelt es an Kenntnis der einschlägigen Regelwerke und der Rechtsprechung,

40 Siehe BGH vom 16.5.2013 – V ZB 11/13 und LG Dresden – AZ 2 T 480/13, Urteil vom 25.7.2013. Wenn auf einen Asylantrag noch kein Bescheid vom BAMF ergangen ist, sind die Haftvoraussetzungen nicht erfüllt.

41 Der Haftgrund „erhebliche Fluchtgefahr“ könnte allerdings ähnlich angewandt werden, wie aktuell der Haftgrund „Verdacht des Untertauchens“, um die Haftentlassung nach Asylantragstellung zu verhindern. Da der Verdacht des Untertauchens aus den fluchtypischen Einreisemodalitäten abgeleitet wird (mit falschen Papieren und kommerzieller Hilfe), gelten dagegen aber die gleichen Einwände, wie gegen den Haftgrund „illegale Einreise“ (siehe GFK).

um diese Verstöße zu erkennen bzw. es mangelt ihnen an der Bereitschaft, sich damit auseinanderzusetzen.

## 6. Schleierfahndung, Schengen und die „illegale Einreise“

Wie oben beschrieben, sind die meisten Abschiebungshäftlinge neu eingereiste Flüchtlinge, die durch Haftanträge der Bundespolizei in Haft kommen. Deshalb soll hier abschließend noch auf die als Schleierfahndung bezeichneten verdachtsunabhängigen Kontrollen der Bundespolizei eingegangen werden. Diese Kontrollen finden in überregionalen Zügen, auf Bahnhöfen und im 30-km-Grenzgebiet statt. Sie sind politisch wie rechtlich gleichermaßen umstritten und die Voraussetzung für die vielen „Aufgriffe“, denen die Haftanträge folgen.

Im Jahr 2004 kündigte die Europäische Kommission an, die deutsche Schleierfahndung zu verbieten, weil sie darin verdeckte Grenzkontrollen sah, die gegen das Schengenabkommen verstoßen. Auf Druck der deutschen Innenminister (sowohl des Bundes als auch einiger Länder) wurden die verdachtsunabhängigen Kontrollen jedoch nicht verboten, sondern lediglich Rahmenbedingungen für ihre Durchführung erlassen. Danach sind solche Kontrollen zulässig, solange sie nicht systematisch stattfinden. Das führte in Deutschland aber nicht zu einer Einschränkung, sondern im Gegenteil: Von 2006 bis 2011 stieg die Anzahl der Kontrollen in der 30-km-Zone um 145 Prozent an (von 999.186 auf 2.449.313). 2012 war die Zahl leicht rückläufig und lag bei 2.176.843.<sup>42</sup> Rechnet man die Kontrollen der Bundespolizei im Binnenland – also in Zügen, auf Bahnhöfen und Autobahnen –

42 Antworten der Bundesregierung auf die Parlamentarische Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: „Verdachtsunabhängige Kontrollen der Bundespolizei“ (BT-Drs. 17/6778) sowie der Linksfraktion „‘Racial profiling‘ bei verdachtslosen Personenkontrollen der Bundespolizei“ (BT-Drs. 17/11971).

dazu, so gab es im Jahr 2012 hochgerechnet 3,5 Millionen verdachtsunabhängige Personenkontrollen.<sup>43</sup>

2010 und 2012 stärkte der Europäische Gerichtshof mit zwei Urteilen die Möglichkeit der EU-Mitgliedsstaaten, verdachtsunabhängig Kontrollen durchzuführen.<sup>44</sup> Allerdings lehnt der EuGH Personenkontrollen zur „Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise“, wie sie im Bundespolizeigesetz geregelt sind, als Grenzkontrollen ab. Kontrolliert werden darf nur, ob die Bedingungen für einen legalen Aufenthalt erfüllt sind.<sup>45</sup> Ein rechtmäßiger Aufenthalt liegt aber immer dann vor, wenn ein Asylantrag gestellt wurde. Die illegale Einreise darf somit nicht mehr Gegenstand der polizeilichen Überprüfung und kein Inhaftierungsgrund sein.

Rechtlich umstritten ist die Schleierfahndung auch, weil sie regelmäßig nach dem Muster des Racial Profilings stattfindet. So wird international die Praxis der Polizei bezeichnet, physische Merkmale wie die Hautfarbe (oder andere Hinweise auf eine vermutete ethnische / nationale Zugehörigkeit) zum Anlass für Personenkontrollen und Ermittlungen zu nehmen. Jahrelang hat die Bundesregierung konsequent geleugnet, dass es eine solche diskriminierende Praxis in Deutschland gibt und erst recht keine Gesetze, die die Beamten dazu anhalten (vgl. Selders 2009, S. 123 ff.). Erst ein Urteil des Oberverwaltungsgerichtes Rheinland-Pfalz vom 29. Oktober 2012 (7 A

43 S. BT-Drs. 17/11971, Frage 8. Bei Menschen, die im Inland ohne gültige Einreisedokumente aufgegriffen werden, ist die Bundespolizei nicht für die Haftanträge zuständig. Sie schaltet dann die zuständige Ausländerbehörde ein. In Bremen z.B. kommen viele Asylsuchende im Anschluss an Kontrollen der Bundespolizei auf dem Bahnhof in Haft – allerdings durch Anträge der Ausländerbehörde oder der Landespolizei.

44 EuGH – Rs. C-188/10 und C-189/10 – Melki und Abdeli, Urteil v. 22.6.2010; EuGH – Rs. C-278/12 – Adil, Urteil v. 19.7.2012. Siehe dazu auch Cremer (2013), S. 13 ff.

45 S. Holger Winkelmann, Urteil in der Rechtssache C-278/12 Adil, abrufbar unter <http://www.migrationsrecht.net/nachrichten-rechtsprechung/eugh-zur-ve-reinbarkeit-nationaler-kontrollen-im-grenzgebiet-mit-art-20-21-sgk.html>.

10532/ 12.OVG) stellt offiziell fest, dass die Praxis der Personenkontrollen durch die Bundespolizei dem Prinzip des Racial Profiling entspricht und gegen das Diskriminierungsverbot im Grundgesetz verstößt. Das Deutsche Institut für Menschenrechte veröffentlichte im Mai 2013 eine Studie mit dem Titel: Racial Profiling – Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1a Bundespolizeigesetz. Darin empfiehlt Hendrik Cremer die Abschaffung der Schleierfahndung, denn, so heißt es in der Ankündigung der Studie: „Es geht hier nicht um Einzelfälle von Diskriminierung durch die Bundespolizei. Der Grund für diese Praxis ist auch nicht allein im Verantwortungsbereich und Handeln der Polizei zu suchen. Es sind die gesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen der Polizei, die auf diskriminierendes Handeln angelegt sind“.<sup>46</sup> Damit teilt das Deutsche Institut für Menschenrechte die Auffassung, die Initiativen wie die ISD (Initiative Schwarzer Deutscher) und andere antirassistische und Bürgerrechtsgruppen bzw. NGOs seit Jahren vertreten.

Am Beispiel Brandenburg zeigt sich, wie diese Polizeikontrollen verhindern, dass das Asylrecht in Anspruch genommen werden kann, und dass sie gleichzeitig eine breite diskriminierende Wirkung entfalten: Die Brandenburger Erstaufnahmeeinrichtung für Flüchtlinge ist zusammen mit der Außenstelle des BAMF in Eisenhüttenstadt, unmittelbar an der polnischen Grenze. Sie liegt innerhalb der 30-km-Grenzzone, in der – wie oben erwähnt – ein Asylantrag erst dann aufenthaltsrechtliche Wirkung entfaltet, wenn er schriftlich beim Bundesamt bzw. mündlich bei einer seiner Außenstellen eingegangen ist.

46 § 22 Abs. 1a Bundespolizeigesetz: „Zur Verhinderung oder Unterbindung unerlaubter Einreise in das Bundesgebiet kann die Bundespolizei in Zügen und auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes (§ 3), soweit auf Grund von Lagekenntnissen oder grenzpolizeilicher Erfahrung anzunehmen ist, daß diese zur unerlaubten Einreise genutzt werden, sowie in einer dem Luftverkehr dienenden Anlage oder Einrichtung eines Verkehrsflughafens (§ 4) mit grenzüberschreitendem Verkehr jede Person kurzzeitig anhalten, befragen und verlangen, daß mitgeführte Ausweispapiere oder Grenzübertrittspapiere zur Prüfung ausgehändigt werden, sowie mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen.“

Im Jahr 2009 wurde ich zusammen mit einem afrikanischen Kollegen zu einer Veranstaltung nach Eisenhüttenstadt eingeladen. Ich kam vor ihm an und wartete zusammen mit den VeranstalterInnen am Bahnhof auf ihn. Wir Weißen hatten die beiden Bundespolizisten gar nicht bemerkt. Als der schwarze Kollege den Zug verließ, waren sie sofort da, um seine Personalien zu kontrollieren. Diese Erfahrung ist kein Einzelfall.<sup>47</sup> 2010 beschwerten sich AnwältInnen und flüchtlingspolitische Organisationen über systematische Kontrollen von Asylsuchenden auf dem Weg zur zentralen Aufnahmestelle. Selbst noch wenige Meter vor der Aufnahmestelle wurden sie von der Bundespolizei abgefangen und in Abschiebungshaft gebracht. Es gab Berichte über Kontrollen unmittelbar nach dem Aussteigen aus einem Taxi vor der Aufnahmestelle, weil die TaxifahrerInnen angehalten waren, im Verdachtsfall die Bundespolizei zu informieren.

Dieses systematische Abfangen und Inhaftieren hörte erst auf, als AnwältInnen und NGOs den UNHCR und das Landesinnenministerium einschalteten. Daraufhin sicherte die Bundespolizei zu, auf den unmittelbaren Zugangswegen und im Umfeld der BAMF-Außenstelle keine Kontrollen mehr durchzuführen. Ende 2012 veranstaltete der Flüchtlingsrat ein Treffen im evangelischen Gemeindezentrum Eisenhüttenstadt unweit der Erstaufnahmestelle. Wieder wurden zwei schwarze Besucher der Sitzung – und nur diese – vor dem Gebäude wie zufällig von der Polizei kontrolliert.<sup>48</sup>

47 Zum Umfang der Kontrollen in Brandenburg und anderen Bundesländern sowie ihren Auswirkungen für Betroffene s. auch Selders 2009, S 82 ff.

48 Der Flüchtlingsrat teilte dem Landesinnenministerium daraufhin seine Bedenken zum Standort der Erstaufnahmeeinrichtung im Schleierfahndungsgebiet mit. Die verblüffende Antwort des Ministeriums: Der Flüchtlingsrat möge doch demnächst Veranstaltungen mit schwarzen Besuchern bei der Bundespolizei anmelden.

## 7. Fazit

Abschiebungshaft dient inzwischen vor allem dazu, Flüchtlinge von der Asylantragstellung in Deutschland abzuhalten und sie reibungslos in andere Länder verschieben zu können. Dabei werden internationale Abkommen wie nationale Gesetze verletzt, nicht angewandt, gebeugt oder ausgehöhlt.

Die Verlässlichkeit eines Rechtsstaates erweist sich an seiner Verlässlichkeit für Menschen mit geringer Beschwerdemacht. Insofern ist die Verletzung elementarer Persönlichkeitsrechte von Flüchtlingen nicht nur ein Angriff auf die Rechte der Betroffenen, sondern auch ein Angriff auf die Grundsätze des Rechtsstaates.

## Literatur

Arbeitskreis Kritischer Juristinnen und Juristen Berlin (2012): Rassismus im Recht – rassistische Gesetzgebung? Redemanuskript zur Veranstaltung „Rassismus in Polizei und Justiz“ am 18.4.2012 in Berlin, abrufbar unter [http://akj.rewi.hu-berlin.de/vortraege/Skript-akj\\_fin.pdf](http://akj.rewi.hu-berlin.de/vortraege/Skript-akj_fin.pdf).

Bender, Dominik/Bethke, Maria (2011): Das Kindeswohl im Dublin-Verfahren – Teil 1: Rechtsgrundlagen, in: Asylmagazin 3/2011 und Teil 2: Kindeswohlverletzungen, in: Asylmagazin 4/2011.

Bender, Dominik/Bethke, Maria (2013): Zehn Jahre Dublin – Kein Grund zum Feiern. „National Report“ zur Umsetzung der Dublin-II-Verordnung in Deutschland. Hrsg. v. Hessischen Flüchtlingsrat, abrufbar unter <http://www.dublin-project.eu/dublin/Germany>.

Cremer, Hendrik (2013): „Racial Profiling“ – Menschenrechtswidrige Personenkontrollen nach § 22 Abs. 1a Bundespolizeigesetz. Empfehlungen an den Gesetzgeber, Gerichte und Polizei. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin, abrufbar unter <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/>.

Deutscher Anwalts Verein (DAV) (2010): Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex. November 2010, abrufbar unter <http://anwaltverein.de/downloads/stellungnahmen/SN-10/SN67-10.pdf>.

Dolk, Klaudia (2011): Das Dublin-Verfahren im Spannungsfeld einer menschenwürdigen und solidarischen Verantwortung für Flüchtlinge in Europa. Internationale Politikanalyse, hrsg. v. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin, abrufbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/08513.pdf>

Fahlbusch, Peter (2010): Haft in Verfahren nach der Dublin-II-Verordnung, in: Asylmagazin 9/2010, S. 289-295.

Feßenbecker, Anne (2013): Abschiebungshaft im Kontext von Dublin-II-Überstellungen. Unveröffentlichtes Manuskript eines Vortrags auf der Baden-Württembergischen Rechtsberaterkonferenz im April 2013.

Habbe, Heiko (2011): Bundesrepublik verfehlt europäische Vorgaben zur Abschiebungshaft, in: ZAR 9/2011, S. 286-292.

Hörich, Carsten/Bergmann, Marcus (2013): Strafbarkeit der illegalen Einreise und der sogenannten Begleitdelikte, in: Asylmagazin 5/2013, S. 146 ff.

JRS (2013): Protection Interrupted. Dublin Regulation's Impact on Asylum Seekers' Protection. Brüssel (demnächst auch in deutscher Übersetzung verfügbar)

PRO ASYL u.a. (Hrsg.) (2012): Flüchtlinge im Labyrinth des Europäischen Dublin-Systems. Frankfurt/Main, abrufbar unter [http://www.proasyl.de/fileadmin/pr\\_oasyl/fm\\_redakteure/Broschueren\\_pdf/Broschuere\\_Dublin\\_April\\_2012\\_WEB.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/pr_oasyl/fm_redakteure/Broschueren_pdf/Broschuere_Dublin_April_2012_WEB.pdf)

Selders, Beate (2009): Keine Bewegung! Die Residenzpflicht für Flüchtlinge – Bestandsaufnahme und Kritik. Hrsg. Von Flüchtlingsrat Brandenburg und Humanistischer Union. Berlin

## Höchststrichterliche Rechtsprechung stellt Dublin-System in Frage

Martin von Borstel

Zwei richtungsweisende Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) haben im vergangenen Jahr das Dublin-System massiv ins Wanken gebracht. Dennoch halten die politischen AkteurInnen der EU-Mitgliedstaaten unbeirrt an den Grundsätzen der Dublin-II-Verordnung fest und haben diese im Juni diesen Jahres nur geringfügig abgeändert.<sup>1</sup>

### M.S.S. gegen Belgien und Griechenland

Im Januar 2011 stellte der EGMR die Dublin-II-Verordnung erstmals aus menschenrechtlicher Sicht auf den Prüfstand. In dem Verfahren „M.S.S. ./.. Belgien und Griechenland“<sup>2</sup> hatte ein afghanischer Mann gegen seine Abschiebung von Belgien nach Griechenland und die dortigen Aufnahme- und Haftbedingungen geklagt. Er war im Jahr 2008 von Afghanistan über den Iran und die Türkei nach Griechenland gereist, wo ihn die griechischen Behörden umgehend inhaftierten. Nach einer Woche ließen sie ihn unter der Maßgabe frei, dass er das Land verlassen sollte. Dieser Aufforderung kam er nach und reiste nach Belgien, um dort im Februar 2009 einen Asylantrag zu stellen. Die zuständige belgische Behörde lehnte den Asylantrag als unzulässig ab, da Griechenland nach der Dublin-II-Verordnung für die

1 Siehe Übersicht zu Dublin-III auf S. 187 ff.

2 EGMR, Urteil v. 21. Januar 2011 (GK), Nr. 30696/09, M.S.S. v. Belgium und Greece; Fundstellen: EuGRZ 2011, S. 243; NVwZ 2011, S. 413; ZAR 2011, S. 395.

Durchführung seines Asylverfahrens zuständig sei. Trotz Einlegung von Rechtsmitteln schob Belgien den afghanischen Asylsuchenden im Sommer 2009 nach Griechenland ab. In Griechenland angekommen, wurde er erneut für mehrere Tage inhaftiert und lebte anschließend mangels Unterkunft über Monate in einem Athener Park. In der Folgezeit wurde er abermals in Gewahrsam genommen, von der Polizei geschlagen und bekam während der gesamten Zeit keinerlei Unterstützung von den griechischen Behörden.

Der EGMR gab der Beschwerde statt und verurteilte am 21. Januar 2011 sowohl Griechenland als auch Belgien wegen diversen Verstößen gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und verpflichtete Belgien zu einer Zahlung von 24.900 Euro und Griechenland zu einer Zahlung von 1.000 Euro Schadensersatz an den Betroffenen.

In seinem Urteil stellt der EGMR fest, dass Griechenland gegen Artikel 3 der EMRK verstoßen hat. Hierbei bezieht sich das Gericht einerseits auf die Haftbedingungen in Griechenland und andererseits auf die Aufnahmebedingungen für Schutzsuchende. Angesichts der zahlreichen Berichte von internationalen Organisationen und NGOs und den dazu passenden Schilderungen des afghanischen Asylsuchenden empfindet der Gerichtshof die Haftbedingungen in Griechenland als erniedrigende Behandlung im Sinne des Artikels 3 EMRK. Die Unterbringung von 145 Gefangenen auf einer Fläche von 110 qm, kein dauerhafter Zugang zu Toiletten, mangelhafte Versorgung mit Essen und Wasser und Misshandlungen durch PolizistInnen stellen dem EGMR zufolge eine Verletzung der Menschenwürde dar.

Auch die Lebensbedingungen von Asylsuchenden in Griechenland verstoßen nach Ansicht des EGMR gegen Artikel 3 EMRK. Das weitverbreitete Phänomen der Obdachlosigkeit von Schutzsuchenden und die völlig ausbleibende staatliche Unterstützung zur Deckung von Grundbedürfnissen verursachen bei Betroffenen ein Gefühl der Angst, Beklemmung und Unterlegenheit, welches sich angesichts der Ungewissheit und der mangelnden Aussicht auf Verbesserung ihrer

Lage noch verstärkte. Diese Existenzbedingungen kommen, so der EGMR, einer erniedrigenden und unmenschlichen Behandlung gleich. Der Gerichtshof verweist hierbei auf die in der Richtlinie 2003/9/EG<sup>3</sup> festgelegten Mindeststandards, welche Griechenland systematisch unterlaufe.

Der EGMR betont an mehreren Stellen in der Urteilsbegründung, dass sich diese Missstände besonders schwerwiegend auf den Betroffenen auswirken, da dieser als Asylsuchender Teil einer „besonders unterprivilegierten und verletzlichen Gesellschaftsschicht mit speziellem Schutzbedürfnis“ sei.

Darüber hinaus stellen die Straßburger RichterInnen in ihrem Urteil einen Verstoß gegen Artikel 13 in Verbindung mit Artikel 3 EMRK fest. Artikel 13 EMRK verlange ein innerstaatliches Rechtsmittel gegen die Verletzung von Menschenrechten im Sinne der EMRK. Es müsse sich hierbei um einen Rechtsbehelf handeln, der „sowohl tatsächlich als auch rechtlich effektiv“ ist. Betroffene müssten einen wirklichen Zugang zu dem Beschwerdeweg haben und dürften nicht „ungerechtfertigt durch Maßnahmen oder Unterlassungen der Behörden des verantwortlichen Staates behindert werden“.

Griechenland werde diesen Anforderungen nicht gerecht. So leide das griechische Asylsystem an strukturellen Mängeln. Ein effektiver Zugang zum Asylverfahren sei nicht gegeben, da Asylsuchenden kaum Informationen zum Verfahren zur Verfügung gestellt würden, mangels ÜbersetzerInnen oftmals keine zuverlässige Kommunikation zwischen Behörden und Schutzsuchenden stattfinde und die Betroffenen keinen ausreichenden Zugang zu Rechtsberatung und -beistand hätten. Der EGMR weist in diesem Zusammenhang auch auf die extrem niedrigen Anerkennungsquoten Griechenlands hin. Außerdem sei es für Asylsuchende, die keinen Wohnsitz haben, sehr schwer her-

3 Seit dem 26.6.2013: Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung).

auszufinden, ob ihr Asylantrag bewilligt wurde, um im Falle einer Ablehnung rechtzeitig Berufung einzulegen. Zudem stelle Griechenland den meist mittellosen Schutzsuchenden keine Informationen über Organisationen zur Verfügung, die Rechtsberatung anbieten, so dass ihnen der Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf oftmals verwehrt bleibe. Nicht zuletzt dauere das Beschwerdeverfahren bis zu fünf Jahren. Diese Umstände haben den EGMR dazu bewogen, einen klaren Verstoß gegen Artikel 13 EMRK anzunehmen. Der Betroffene konnte demnach seine berechtigte Angst, in Afghanistan Folter oder eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung zu erfahren, nicht wirksam geltend machen und wurde von Griechenland der Gefahr einer willkürlichen Abschiebung in den Herkunftsstaat (Refoulement) ausgesetzt.

Der EGMR verurteilt aber in seiner M.S.S.-Entscheidung nicht nur Griechenland wegen des Verstoßes gegen Artikel 3 und 13 EMRK, sondern auch Belgien. So hätten der belgischen Behörde sowohl die Mängel des griechischen Asylverfahrens als auch die Aufnahme- und Haftbedingungen bekannt gewesen sein müssen. Es reiche nicht aus, sich auf die Einhaltung von Menschenrechten in einem anderen Staat zu verlassen nur auf der Grundlage, dass es dort entsprechende Rechtsnormen gibt und entsprechende internationale Verträge unterzeichnet wurden. Angesichts der Vielzahl von verlässlichen Berichten über griechische EMRK-Verstöße gegenüber Asylsuchenden, hätte Belgien nicht auf die diplomatischen Zusicherungen der griechischen Behörden vertrauen dürfen, sondern Ermittlungen darüber anstellen müssen, wie sich die Situation in Griechenland tatsächlich darstellt. Angesichts dieser Pflicht habe Belgien den Betroffenen in voller Kenntnis der Gefahr einer erniedrigenden Behandlung in Griechenland ausgesetzt und damit Artikel 3 EMRK verletzt.

Der Straßburger Gerichtshof stellt in seinem Urteil außerdem einen Verstoß Belgiens gegen Artikel 13 in Verbindung mit Artikel 3 EMRK fest. Nach belgischem Recht hat eine Beschwerde gegen eine Abschiebungsverfügung grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung. Diese kann nur durch einen gesonderten Eilantrag für einen Zeit-

Höchstrichterliche Rechtsprechung stellt Dublin-System in Frage

raum von 72 Stunden bewirkt werden. Im Rahmen eines solchen „extremen Eilverfahrens“ sind die Rechte der Verteidigung und die inhaltliche Untersuchung des Sachverhalts auf ein Minimum beschränkt. Dieses Verfahren erfüllt dem EGMR zufolge nicht die Anforderungen an einen wirksamen Rechtsbehelf nach Artikel 13 EMRK. Die Prüfung, ob durch die Abschiebung eine Verletzung von Konventionsrechten im Zielstaat droht, müsse eingehend und gründlich erfolgen und die zuständige Instanz müsse in der Lage sein, „die Beschwerde in der Sache zu prüfen und eine angemessene Entschädigung zu gewähren“. Die aufschiebende Wirkung des Rechtsmittels sei unerlässlich, weil eine ggf. zu gewährende Wiedergutmachung nach erfolgter Abschiebung nicht mehr möglich sei.

EuGH legt nach

Genau elf Monate nach Verkündung des Grundsatzurteils des EGMR stellt auch der Europäische Gerichtshof das Dublin-System erheblich in Frage. In seiner Entscheidung vom 21. Dezember 2011 fasst der EuGH sechs ähnlich gelagerte, die Interpretation der Dublin-II-Verordnung betreffende Fälle aus dem Vereinigten Königreich und Irland zusammen.

Der vom Court of Appeal of England vorgelegte Sachverhalt betrifft einen afghanischen Mann, der über Griechenland in die EU einreiste und dort im September 2008 von den griechischen Behörden festgenommen wurde. Er stellte zu diesem Zeitpunkt keinen Asylantrag, wurde kurzzeitig inhaftiert und schließlich zum Verlassen des griechischen Staatsgebiets aufgefordert. Beim Versuch der Grenzüberschreitung wurde er festgenommen und in die Türkei abgeschoben, wo er unter menschenunwürdigen Bedingungen für zwei Monate inhaftiert wurde. Nach einem gelungenen Fluchtversuch ist er in das Vereinigte Königreich gereist, um dort im Januar 2009 einen Asylantrag zu stellen. Die zuständige englische Behörde stellte daraufhin ein Wiederaufnahmeersuchen an Griechenland. Nachdem die griechi-

sche Behörde die Frist zur Zustimmung oder Ablehnung des Ersuchens verstreichen ließ, war Griechenland nunmehr zuständig im Sinne der Dublin-II-Verordnung. Ein Antrag des Betroffenen auf Inanspruchnahme des Selbsteintrittsrechts<sup>4</sup> des Vereinigten Königreichs lehnte der Secretary of State mit Hinweis auf Griechenlands Status als sicherer Drittstaat ab. Die dagegen eingelegte Beschwerde wurde vom erstinstanzlichen High Court of Justice (England & Wales) zurückgewiesen, woraufhin der Beschwerdeführer sich an den Court of Appeal wandte. Das Beschwerdegericht entschied am 12. Juli 2010, das Verfahren vorläufig auszusetzen und den EuGH zur Klärung verschiedener Rechtsfragen aufzufordern.

Die von dem irischen High Court vorgelegten Fälle betrafen fünf nicht miteinander in Verbindung stehende Asylsuchende aus Afghanistan, dem Iran und Algerien, die alle über Griechenland in die EU einreisten, dort wegen illegaler Einreise festgenommen wurden und schließlich in Irland einen Asylantrag stellten. Alle Betroffenen wehrten sich mit einer Beschwerde gegen die Rückführung nach Griechenland und forderten die irischen Behörden dazu auf, von ihrem Selbsteintrittsrecht nach Artikel 3 Abs. 2 Dublin-II-Verordnung<sup>5</sup> Gebrauch zu machen, da die griechischen Bedingungen für Asylsuchende unangemessen seien.

In seinem Vorlagebeschluss fragt der englische Court of Appeal den EuGH, ob die Entscheidung eines Mitgliedsstaats über einen Selbsteintritt (Art. 3 Abs. 2 Dublin-II-Verordnung) in den Geltungsbereich des EU-Rechts fällt und damit die EU-Grundrechtecharta gilt. Außerdem will er wissen, ob ein Mitgliedstaat die Unionsgrundrechte einhält, wenn er Betroffene in einen nach der Dublin-II-Verordnung zuständigen Staat überstellt, ohne die Verhältnisse dort zu berücksichti-

4 Nach Art. 3 Abs. 2 Dublin-II-Verordnung kann jeder EU-Mitgliedsstaat sich selbst als zur Durchführung des Asylverfahrens zuständigen Staat erklären, auch wenn bereits woanders ein Schutzgesuch gestellt wurde.

5 Neu: Art. 17 Abs. 1 Dublin-III-Verordnung.

gen. Eine weitere Frage ist, ob es eine unwiderlegbare Vermutung<sup>6</sup> der Einhaltung der Grundrechte und Asylmindeststandards im Sinne der Aufnahme-Richtlinie, der Qualifikationsrichtlinie und der Asylverfahrensrichtlinie durch den zuständigen Mitgliedsstaat gebe und ob eine Selbsteintrittspflicht bestehe, wenn die Gefahr einer Verletzung dieser Rechte bestehe.

Der irische High Court fordert den EuGH auch auf, die Frage zu klären, ob ein Mitgliedsstaat verpflichtet ist, die Einhaltung von Artikel 18 der Grundrechtecharta und der asylrechtlichen Richtlinien im Übernahmestaat zu klären, wenn seine Behörden den Selbsteintritt nach Artikel 3 Abs. 2 Dublin-II-Verordnung prüfen. Auch das irische Gericht fragt sich, ob es eine Selbsteintrittspflicht gibt für den Fall, dass der eigentlich zuständige Aufnahmestaat die Grundrechtecharta nicht einhält.

In seinem Urteil vom 21. Dezember 2012 stellt der EuGH fest: entscheiden Mitgliedsstaaten über die Übernahme der Zuständigkeit im Rahmen der Dublin-II-Verordnung, so führen sie den Luxemburger RichterInnen zufolge Unionsrecht durch und sind deshalb auch an die Einhaltung der EU-Grundrechte gebunden.

Eine unwiderlegbare Vermutung der Grundrechte, so führt der EuGH weiter aus, gebe es nicht. Zwar fuße das gemeinsame europäische Asylsystem auf der Annahme, dass alle daran beteiligten Staaten die Grundrechte – einschließlich der Rechte aus der Genfer Flüchtlingskonvention und der EMRK – beachten und sie einander insoweit Vertrauen entgegenbringen könnten, doch könnte nicht ausgeschlossen werden, dass es in der Praxis größere Funktionsstörungen in einem Mitgliedsstaat gebe. Ist dies der Fall, so könne die ernste Gefahr bestehen, dass Asylsuchende nach der Überstellung in diesen Staat erheblich in ihren Grundrechten verletzt würden. Leiden das Asylver-

6 „Unwiderlegbare Vermutung“ bedeutet, eine Möglichkeit des Gegenbeweises ist im Verfahren nicht vorgesehen, denn bei den Regelungen zu sogenannten „sicheren“ Staaten wird die Einhaltung der Grundrechte vorausgesetzt.

fahren und die Aufnahmebedingungen für Asylsuchende im zuständigen Mitgliedsstaat unter „systemischen Mängeln“, die eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung der Betroffenen mit sich bringen, dann seien Überstellungen in diesen Mitgliedsstaat nicht mit Artikel 4 der EU-Grundrechtecharta vereinbar. Bestehen solche schwerwiegenden Mängel, so dürfen Mitgliedsstaaten Betroffene nicht in diesen Staat überstellen, selbst wenn er nach der Dublin-II-Verordnung zuständig ist.

Mit Hinblick auf die Frage, wie sich solche systemischen Mängel feststellen lassen, bezieht sich der EuGH auf die M.S.S.-Entscheidung des EGMR. Diesem zufolge seien regelmäßige und übereinstimmende Berichte von internationalen NGOs dazu geeignet, den tatsächlichen Zustand des Asylsystems in den Mitgliedsstaaten einzuschätzen. Im Falle systemischer Mängel müsse dann geprüft werden, ob ein anderer Mitgliedsstaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist.<sup>7</sup> Diese Prüfung dürfe allerdings nicht so lange dauern, dass sich die Situation der Betroffenen noch verschlechtert. Im Zweifelsfall bestehe daher eine Pflicht zum Selbsteintritt (Art. 3 Abs. 2 Dublin-II-Verordnung). Zwar hat sich der EuGH mit einer möglichen Verletzung von Artikel 18 EU-Grundrechtecharta mangels Erheblichkeit nicht weiter beschäftigt, hält aber fest, dass die getroffenen Aussagen auch für diese Bestimmung gälten.

In Bezug auf Griechenland hält es der EuGH relativ kurz und verweist auf das Urteil des EGMR in Sachen „M.S.S. ./.. Belgien und

7 Die Zuständigkeit eines Mitgliedstaates ergibt sich grundsätzlich aus dem sogenannten Verantwortungsprinzip. Sie bestimmt sich also danach, welcher Staat für die Einreise oder den Aufenthalt in einem Mitgliedstaat verantwortlich ist. Ausnahmen von diesem Grundsatz bilden die Artikel 6 bis 8 der Verordnung (neu: Artikel 8 bis 10 der Dublin-III-Verordnung), die abweichende Zuständigkeitsregelungen bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen und Familien vorsehen. Verantwortlich für die Einreise ist ein Mitgliedstaat, wenn er der betroffenen Person ein Visum oder eine Aufenthaltserlaubnis erteilt hat oder wenn die betroffene Person über diesen unerlaubt eingereist ist. Weitere Zuständigkeitskriterien ergeben sich aus Artikel 11, 12 und 13 der Dublin-II-Verordnung (neu: Artikel 11, 14 und 15 Dublin-III-Verordnung).

Höchstrichterliche Rechtsprechung stellt Dublin-System in Frage

Griechenland“. Dessen Aussagen zeugten von einer systemischen Unzulänglichkeit des griechischen Asylverfahrens und den dort herrschenden Aufnahmebedingungen, sodass bei Überstellungen nach Griechenland eine unmenschliche und erniedrigende Behandlung drohe.

Mit diesem Urteil wird der Automatismus unzulässig, mit dem bisher in Länder an der EU-Peripherie zurückgeschoben wurde, und das gesamte „Dublin-Verfahren“ infrage gestellt.

### Systemische Mängel nicht nur in Griechenland

Sowohl die M.S.S.-Entscheidung des EGMR als auch das Urteil des EuGH behandeln Fälle, in denen es um die Überstellung von Asylsuchenden nach Griechenland ging. Die beiden Urteile stellen aber Grundsatzentscheidungen dar, die nicht nur das griechische Asylsystem betreffen, sondern auch auf andere Länder übertragbar sind.

Nachdem Gerichte in verschiedenen europäischen Mitgliedstaaten Überstellungen nach Griechenland wegen der offensichtlichen Missstände untersagt und einige Regierungen einen generellen Rückführungsstopp verfügt hatten<sup>8</sup>, gerieten in den vergangenen Jahren auch andere Länder in den Fokus der Kritik. So berichteten Menschenrechtsorganisationen immer wieder von systematischen Rechtsverletzungen gegenüber Schutzsuchenden vor allem in Italien, Malta und Ungarn.

8 In Deutschland hatte das Bundesinnenministerium erstmals am 18.1.2011 alle Dublin-Überstellungen nach Griechenland ausgesetzt und verfügt, dass die Bundesrepublik in diesen Fällen von dem Selbsteintrittsrecht nach Artikel 3 Abs. 2 der Dublin-II-Verordnung Gebrauch macht. Das BMI hat die auf ein Jahr beschränkte Aussetzung jeweils um ein Jahr verlängert. Dies geschah zuletzt am 28.11.2012, sodass bis zum 12.1.2014 keine Überstellungen nach Griechenland stattfinden dürfen.

In Italien sind es die katastrophalen Aufnahmebedingungen, die Gerichte immer wieder dazu veranlassen, Überstellungen im Rahmen der Dublin-II-Verordnung in die italienische Republik zu untersagen. Der EGMR hat schon in mehreren Fällen einstweilige Anordnungen gegen eine Abschiebung von Betroffenen nach Italien erlassen und auch deutsche Verwaltungsgerichte stellten in dutzenden Verfahren fest, dass das italienische Asylsystem systemische Mängel hat, die die Gefahr einer erniedrigenden Behandlung von Asylsuchenden im Sinne von Artikel 3 EMRK und Artikel 4 EU-Grundrechtecharta mit sich brächten.

Das Gleiche gilt auch für Malta. Dort werden Schutzsuchende umgehend nach Ankunft festgenommen und oftmals für mehr als ein Jahr inhaftiert. Insbesondere die lange Haftdauer, die schlechten Haftbedingungen und der mangelnde Zugang zu Rechtsschutz haben den EGMR dazu bewegt, Malta wegen Verstößen gegen die EMRK zu verurteilen<sup>9</sup> und einige deutsche Verwaltungsgerichte dazu veranlasst, Überstellungen nach Malta zu verbieten.

Auch Menschen, die im Rahmen der Dublin-II-Verordnung nach Ungarn zurückgeschoben werden, müssen damit rechnen, dass dort die europäischen Asylmindeststandards nicht eingehalten und sie einer erniedrigenden Behandlung ausgesetzt werden. So hat der EGMR Ungarn im September 2011 wegen der willkürlichen Inhaftierung von Schutzsuchenden verurteilt.<sup>10</sup> Personen, die sich in einem Dublin-Verfahren befinden, haben keinen Anspruch auf Unterbringung oder Unterstützung und erhalten, wenn sie aus einem anderen EU-Land nach Ungarn zurückgeschoben werden, pauschal eine Ausreiseaufforderung, auch wenn ihr Asylverfahren noch nicht beendet wurde. Was in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle folgt, ist eine oft monatelange Inhaftierung unter Bedingungen, die einer Strafhaft

9 Siehe EGMR, Urteil v. 27.7.2010, Nr. 24340/08, Louled Massoud v. Malta.

10 Siehe EGMR, Urteil v. 20.9.2011, Nr. 10816/10, Lokpo and Touré v. Hungary; im Oktober 2012 verurteilte der EGMR Ungarn in zwei Fällen erneut wegen unrechtmäßiger Inhaftierung von Asylsuchenden.

gleichkommen. Auch im Falle Ungarns nahmen Verwaltungsgerichte schon mehrmals systemische Mängel des Asylsystems an und unterbanden Dublin-Überstellungen.

Mittlerweile stoppten deutsche Gerichte auch Überstellungen nach Bulgarien und Rumänien, weil die dortigen Aufnahmebedingungen für Schutzsuchende nicht im Einklang mit der EMRK bzw. der EU-Grundrechtecharta stünden, und rügten die Inhaftierungspraxis der beiden EU-Grenzstaaten.

## Fazit

Die Rechtsprechung der beiden europäischen Gerichtshöfe und der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit macht das Scheitern des Dublin-II-Systems mehr als deutlich. Das europäische System der Asylzuständigkeiten hat dazu geführt, dass einem Großteil der Asylsuchenden in Europa grundlegende Rechte verwehrt bleiben. Sie werden systematisch inhaftiert, bekommen während der Zeit des Asylverfahrens keinerlei staatliche Unterstützung und leben daher oftmals unter unmenschlichen Umständen auf der Straße. Wie die Urteile des EGMR und des EuGH eindrucksvoll gezeigt haben, sind aber alle Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, bei der Anwendung der Dublin-II-Verordnung (und zukünftig auch der Dublin-III-Verordnung) die Grundrechte der Betroffenen zu wahren. Die zuständigen Behörden und Gerichte müssen sicherstellen, dass sie nach der Überstellung in den zuständigen Mitgliedstaat keiner erniedrigenden oder unmenschlichen Behandlung ausgesetzt werden, die tatsächliche Möglichkeit haben, ein Asylverfahren zu betreiben und bei Ablehnung wirksame Rechtsmittel einlegen können. Dies ist in mindestens sechs Dublin-Staaten nicht gewährleistet; eine Abschiebung nach Griechenland, Italien, Ungarn, Malta, Bulgarien oder Rumänien ist, wie viele Gerichtsurteile gezeigt haben, mit der für alle Mitgliedstaaten verbindlichen EMRK und der EU-Grundrechtecharta zumindest derzeit nicht vereinbar.

## Literatur

Arnauld, Andreas von (2011): Konventionsrechtliche Grenzen der EU-Asylpolitik – Neujustierungen durch das Urteil des EGMR im Fall M.S.S. / Belgien und Griechenland, in: EuGRZ 10-12/2011, S. 238-242.

Bank, Roland/Hruschka, Constantin (2012): Die EuGH-Entscheidung zu Überstellungen nach Griechenland und ihre Folgen für Dublin-Verfahren (nicht nur) in Deutschland, in: ZAR 6/2012, S. 182-188.

Dolk, Klaudia (2011): Bedeutung der Grundsatzentscheidung M.S.S. des EGMR für Deutschland, in: Asylmagazin 5/2011, S. 148-151.

Hailbronner, Kay/Thym, Daniel (2012): Vertrauen im europäischen Asylsystem, in: NVwZ 7/2012, S. 406-409.

Hermann, Mathias (2010): Asylum Law. Council Regulation (EC) No 343/2003, in: Hailbronner, Kay (Hrsg.), EU Immigration and Asylum Law. Commentary. Chapter IV, München, S. 1351-1488.

Hoppe, Michael (2012): Aktuelle Rechtsprechung zum Asyl- und Flüchtlingsrecht. 5. Dublin II-VO, in: ZAR 11-12/2012, S. 410-411.

Huber, Berthold (2012): Das Urteil des EuGH vom 21.12.2011 zur grundrechtskonformen Anwendung der Dublin-II-Verordnung, in: Informationsbrief Ausländerrecht 10/2012, S. 376-380.

Markard, Nora (2012): Gerechte Verteilung von Schutzsuchenden in Europa? Fragen an die Dublin II-Verordnung – 12. Berliner Symposium zum Flüchtlingsschutz (Tagungsbericht), 18.-19. Juni 2012, Berlin, in: ZAR 10/2012, S. 380-391.

Marx, Reinhard (2012): Juristische Bewertung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 21.12.2011 in den Rechtssachen C-411/10 und C-493/10 – N.S. und M.E. – zum grundrechtskonformen Vollzug von Überstellungen nach der Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (Dublin – VO II) v. 6.2.2012.

Marx, Reinhard (2012b): Solidarität im grundrechtskonformen europäischen Asylsystem, in: NVwZ 7/2012, S. 409-413.

Pelzer, Marei (2012): Das EuGH-Urteil vom 21.12.2011 zur „Dublin-II-Verordnung“. Keine Überstellungen bei Grundrechtsverletzungen aufgrund systemischer Mängel, in: Asylmagazin 4/2012, S. 102-108.

PRO ASYL/Diakonisches Werk der EKD (Hrsg.) (2012): Flüchtlinge im Labyrinth: Das EU-Asylzuständigkeitssystem „Dublin II“. Darmstadt, abrufbar unter

Höchstrichterliche Rechtsprechung stellt Dublin-System in Frage

[http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm\\_redakteure/Broschueren\\_pdf/Broschuere\\_Dublin\\_April\\_2012\\_WEB.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Broschueren_pdf/Broschuere_Dublin_April_2012_WEB.pdf).

Thym, Daniel (2011): Menschenrechtliche Feinjustierung des Dublin-Systems zur Asylzuständigkeitsabgrenzung – Zu den Folgewirkungen des Straßburger M.S.S.-Urteils, in: ZAR 11-12/2011, S. 368-378.



## Dublin III – das ändert sich

Nachdem die Europäische Kommission im Dezember 2008 einen ersten Entwurf zur Änderung der Dublin-II-Verordnung vorgelegt hatte, begannen intensive Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union. Nach informellen Treffen zwischen VertreterInnen der beiden Institutionen und der Kommission kam es zu einem politischen Kompromiss. Die neue Dublin-III-Verordnung (VO 604/2013) wurde am 12. Juni 2013 von den EU-Innenministern verabschiedet. Sie wird ab dem 1. Januar 2014 angewendet.<sup>1</sup>

Trotz der Infragestellung des Dublin-Systems durch EGMR und EuGH hält die EU an den Grundprinzipien der Dublin-II-Verordnung fest. Die Forderung, dass überlastete Mitgliedstaaten, deren Kapazitäten zur menschenwürdigen Aufnahme von Flüchtlingen erschöpft sind, eine zeitweilige Aussetzung von Dublin-Überstellungen beantragen können, konnte sich nicht durchsetzen.

Dies sind die wesentlichen Veränderungen auf einen Blick:

- **Erweiterung des Anwendungsbereichs:** Gegenstand der Dublin-III-Verordnung sind nicht mehr nur Asylanträge, sondern alle Anträge auf internationalen Schutz. Menschen, die in einem Mitgliedstaat nach subsidiärem Schutz<sup>2</sup> su-

1 [http://www.asyl.net/fileadmin/user\\_upload/gesetzetexte/Aenderungs\\_Dublin\\_VO.pdf](http://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/gesetzetexte/Aenderungs_Dublin_VO.pdf). Alle Dublin-Verordnungen unter: <http://www.asyl.net/?id=128>.

2 Subsidiärer Schutz im europarechtlichen Sinne umfasst die Abschiebungsverbote nach Artikel 15 der Qualifikationsrichtlinie und ist zu gewähren, wenn eine Person zwar die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllt, aber bei Abschiebung in den Herkunftsstaat ein schwerer Schaden droht. Hierzu zählen die Vollstreckung einer Todesstrafe, Folter, eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung und die Bedrohung des Lebens oder der körperlichen Unversehrtheit der betroffenen Person im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts.

chen, sind zukünftig also ebenfalls von dem Dublin-System betroffen.

- **Mindeststandards auch im Dublin-Verfahren:** Der neu eingefügte Erwägungsgrund 11 sieht vor, dass die in der Aufnahmerichtlinie festgelegten Mindeststandards auch für Menschen gelten, die sich in einem Dublin-Verfahren befinden.
- **Frühwarnsystem:** Die Dublin-III-Verordnung fordert die Schaffung eines Frühwarnsystems, welches die Aufgabe hat, die Vorsorge und Bewältigung von „Asylkrisen“ zu bewerkstelligen. Allen voran soll das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) soll dafür sorgen, dass die Mitgliedstaaten frühzeitig darüber informiert werden, dass das Asylsystem eines oder mehrerer Mitgliedstaaten unter besonderem Druck steht oder Mängel aufweist. Daraufhin sollen vorbeugende oder stabilisierende Maßnahmen getroffen werden.
- **Keine Überstellung bei systemischen Mängeln:** Entsprechend des EuGH-Urteils vom 21. Dezember 2011 dürfen nach dem veränderten Artikel 3 Abs. 2 der Dublin-III-Verordnung Menschen, die einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt haben, nicht mehr in den für sie zuständigen Dublin-Staat abgeschoben werden, wenn das dortige Asylverfahren und die Aufnahmebedingungen für Schutzsuchende „systemische Schwachstellen“ aufweisen und die Gefahr einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung im Sinne des Artikels 4 EU-Grundrechtecharta besteht. In diesem Fall wird geprüft, ob ein anderer Staat für das Asylverfahren zuständig sein könnte und wenn dies verneint wird, muss der betroffene Mitgliedstaat das Verfahren selbst durchführen.
- **Dublin-Interview:** Nach Artikel 5 Dublin-III-Verordnung soll künftig ein persönliches Gespräch zwischen der zuständigen Behörde und der Person, die einen Antrag auf interna-

tionalen Schutz gestellt hat, zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates stattfinden. Das Gespräch muss in einer Sprache erfolgen, welche die betroffene Person versteht, im Zweifelsfall muss ein/e DolmetscherIn hinzugezogen werden.

- **Mehr Schutz für Minderjährige:** Nach der Dublin-III-VO soll dem Kindeswohl bei der Entscheidung über die Überstellung von Minderjährigen große Bedeutung zukommen, das Kindeswohl muss berücksichtigt werden. Unbegleiteten Minderjährigen ist ein Vormund beizuordnen. Bei der Antragstellung durch unbegleitete Minderjährige ist der Mitgliedstaat dazu verpflichtet, nach Familienangehörigen zu suchen. Nach Artikel 8 Abs. 1 ist zukünftig in jedem Fall der Mitgliedstaat für die Bearbeitung des Antrags zuständig, in dem sich Familienangehörige der/des Minderjährigen befinden, sofern die Zusammenführung dem Kindeswohl entspricht.
- **Rücknahme des Schutzgesuchs:** Stellt eine Person einen Antrag auf internationalen Schutz und reist während des laufenden Verfahrens in einen anderen Mitgliedstaat, ist der erste Mitgliedstaat weiterhin für das Verfahren zuständig und zur Wiederaufnahme verpflichtet. Dem / der AntragstellerIn ist es nach Artikel 18 Abs. 2 der Dublin-III-Verordnung zu ermöglichen, den Abschluss des ausgesetzten Verfahrens zu beantragen oder einen neuen Antrag zu stellen, der nicht als Folgeantrag behandelt wird.
- **Neue Fristen:** Ergibt sich die Zuständigkeit eines anderen Mitgliedstaats für die Bearbeitung eines Schutzgesuches aus einem EURODAC-Treffer, muss der überstellende Staat zukünftig nicht mehr innerhalb von drei, sondern binnen zwei Monaten ein Aufnahmegesuch an den zuständigen Dublin-Staat stellen. Versäumt er diese Frist, wird er selbst zuständiger Mitgliedstaat im Sinne der Dublin-III-Verordnung. Gleiches gilt nun für Wiederaufnahmeersuchen. Stützt sich

dieses auf einen EURODAC-Treffer, gilt eine zweimonatige Frist, bei anderen Beweismitteln weiterhin eine Frist von drei Monaten. Außerdem bestimmt der neue Artikel 17 Abs. 2 Dublin-III-Verordnung, dass ein Mitgliedstaat, der aus humanitären Gründen (bisher Artikel 15 Dublin-II-Verordnung) von einem anderen Staat ersucht wurde, eine Person aufzunehmen, innerhalb von zwei Monaten auf ein solches Ersuchen antworten muss.

- **Optionale Anwendung der Rückführungsrichtlinie:** Artikel 24 Abs. 4 Dublin-III-Verordnung stellt es den Mitgliedstaaten frei, ob sie gegen Personen, deren Schutzgesuch im zuständigen Mitgliedstaat rechtskräftig abgelehnt worden ist, ein Rückkehrverfahren im Sinne der Rückführungsrichtlinie einleiten oder ein Aufnahmeersuchen im Sinne der Dublin-III-Verordnung an den zuständigen Dublin-Staat stellen. Nur wenn sich ein Mitgliedstaat explizit für ein Rückführungsverfahren entscheidet, sollen die Regelungen der RüFü-RL Anwendung finden.
- **Wirksamer Rechtsbehelf:** Die wichtigste und fortschrittlichste Neuerung der Dublin-III-Verordnung stellt Artikel 27 dar. Diese Bestimmung legt fest, dass von der Dublin-Verordnung betroffene Personen das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf gegen eine Überstellungsentscheidung haben. Künftig soll dieser Rechtsbehelf eine aufschiebende Wirkung in einer der drei folgenden Formen haben:
  1. Automatische aufschiebende Wirkung bis zum Abschluss des Beschwerdeverfahrens,
  2. Aussetzung der Überstellung bis zur gerichtlichen Entscheidung über den Antrag auf aufschiebende Wirkung des eingelegten Rechtsmittels oder
  3. Möglichkeit des gerichtlichen Antrags auf Aussetzung einer Überstellung während des Rechtsmittelverfahrens; während der Prüfung dieses Antrags wird die Überstellung nicht vollzogen und eine ablehnende Entscheidung muss

begründet werden.

In jedem Fall haben die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, dass Betroffenen rechtliche Beratung und sprachliche Hilfe zuteil wird. Grundsätzlich soll die Rechtsberatung bzw. -vertretung mittellosen Personen auf Antrag kostenlos gewährt werden. Es steht den Mitgliedstaaten aber frei, keine Verfahrenskostenhilfe zu bewilligen, wenn die Beschwerde keine Aussicht auf Erfolg hat. Die Einschränkung der kostenlosen Rechtshilfe darf aber nach Artikel 27 Abs. 6 Dublin-III-Verordnung nicht willkürlich erfolgen und darf den wirksamen Zugang der Schutzsuchenden zum Rechtsmittelverfahren nicht beeinträchtigen. Zukünftig müssen Betroffene über die Möglichkeit der Einlegung eines Rechtsbehelfs im Rahmen des Überstellungsbescheids informiert werden. Der Inhalt des Bescheids und die Rechtsmittelbelehrung müssen übersetzt werden, wenn die betroffene Person die Landessprache nicht beherrscht und keinen Rechtsbeistand hat.

- **Inhaftierung zur Sicherung der Überstellung:** Artikel 28 Dublin-III-Verordnung trifft Regelungen zur Ingewahrsamnahme von Personen, die sich in einem Dublin-Verfahren befinden. Demzufolge dürfen Mitgliedstaaten diese Personen nur in Gewahrsam nehmen, wenn erhebliche Fluchtgefahr besteht und es keine anderen milderen Mittel zur Sicherung der Überstellung gibt. Die Haftdauer muss so kurz wie möglich und nötig sein und darf nur zur Absicherung des Überstellungsverfahrens angeordnet werden. Im Falle einer Ingewahrsamnahme ist die zuständige Behörde dazu verpflichtet, ein Aufnahme- bzw. Wiederaufnahmegesuch an den zuständigen Mitgliedstaat innerhalb eines Monats zu stellen und muss diesen ersuchen, innerhalb von zwei Wochen zu antworten. Wird die Antwort nicht innerhalb von zwei Wochen erteilt, gilt das (Wieder-)Aufnahmegesuchen als gestattet. Die Überstellung muss innerhalb

von sechs Wochen nach ausdrücklicher und stillschweigen-  
der Annahme des Gesuchs erfolgen. Geschieht dies nicht,  
ist die betroffene Person aus dem Gewahrsam zu entlassen.  
Was die Haftbedingungen anbelangt, so gelten nach Arti-  
kel 28 Abs. 4 Dublin-III-Verordnung die Vorschriften nach  
der Aufnahme-Richtlinie.

*Martin von Borstel*

## **Möglich und nötig! Schritte zur Abschaffung von Abschiebungshaft**

Beate Selders, Andrea Dallek, Helga Lenz

Selten standen die Chancen für eine Bundesratsinitiative zur Abschaffung der Abschiebungshaft so gut, wie nach den Landtagswahlen der Jahre 2011-2013.

Die 2011 ins Amt gekommene rot-grüne Landesregierung in Rheinland-Pfalz erklärt in ihrem Koalitionsvertrag, dafür zu sorgen, dass Abschiebungshaft nur als allerletztes Mittel eingesetzt wird. Am 14. Juni 2012 wird die Regierung vom Landtag beauftragt, die Abschiebungshaft in Rheinland-Pfalz abzuschaffen und dafür auf Bundesebene initiativ zu werden.

Die neue Landesregierung von Schleswig-Holstein erklärt 2012 in ihrem Koalitionsvertrag: „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.“ In Baden-Württemberg und Niedersachsen, wo jahrelang asylpolitische Hardliner regierten, kündigen die neuen Regierungskoalitionen ebenfalls asylpolitischen Frühling an. Besonders bemerkenswert ist das für Baden-Württemberg, dessen konservative Landesregierungen über drei Jahrzehnte lang Vorreiter und Antreiber für die restriktivste Asylpolitik waren. Die 2011 ins Amt gekommene grün-rote Koalition will das grundlegend ändern. Und im niedersächsischen Koalitionsvertrag vom Februar 2013 werden die am weitesten reichenden Änderungen der Abschiebungs(haft)praxis sowie eine Bundesratsinitiative zur Abschaffung der Abschiebungshaft angekündigt. In Nordrhein-Westfalen und im Saarland gibt es ebenfalls Entscheidungen für eine solche Initiative.

Im Folgenden sind Handlungsoptionen zur Abschaffung – und als Nahziel: zur Reduzierung – von Abschiebungshaft für Bundes- und Landtagsabgeordnete sowie Landesregierungen aufgeführt. Auch für Mitglieder von Parteien können sie nützlich sein, um entsprechende Parteitagsbeschlüsse bzw. Parteiprogramme zu erwirken.

## Bundestagsabgeordnete

Die Europäische Rückführungsrichtlinie verpflichtet keinen Mitgliedstaat, Abschiebungshaft durchzuführen. In Artikel 15 heißt es, die Mitgliedstaaten „dürfen“ in Haft nehmen, wenn keine anderen, weniger intensiven Zwangsmaßnahmen zur Vorbereitung oder Durchführung einer Abschiebung ausreichen. Die EU-Richtlinie lässt also unter bestimmten Bedingungen Haft zu, schreibt sie aber nicht vor. Das deutsche Aufenthaltsgesetz dagegen schreibt die Haftanordnung in fünf Fällen zwingend vor (§ 62, Abs. 3 AufenthG). Durch die Umsetzung der Rückführungsrichtlinie wird der zwingende Charakter aber stark eingeschränkt. In Abs. 1 des § 62 AufenthG wird das Ultima-Ratio-Prinzip als Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes formuliert und bestimmt, dass eine Haftanordnung nur zulässig ist, wenn keine mildere Mittel den Zweck der Haft erreichen kann. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes weist schon seit Jahren in diese Richtung, aber erst durch den Zwang zur Umsetzung der EU-Rückführungsrichtlinie wurde das Gesetz entsprechend präzisiert.

Eine grundsätzliche Abschaffung der Abschiebungshaft ist nur durch Änderung des Aufenthaltsgesetzes möglich, aber die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag machen derzeit wenig Hoffnung darauf. Das betrifft auch das Thema Ausweisung aufgrund von Straftaten. Betroffen davon sind u. a. Menschen, die ihr ganzes Leben oder den größten Teil in Deutschland verbracht haben und nach einer Verurteilung mit Ausweisung und Abschiebung (also dem Verlust ihrer Heimat ähnlich den Geächteten oder Verbannten im Mittelalter) doppelt be-

strafte werden. Zu fordern wäre in dem Zusammenhang, mindestens lange in Deutschland lebende Menschen vor der extrem diskriminierenden Ausweisung im Aufenthaltsgesetz zu schützen.

Damit sind aber die Einflussmöglichkeiten für Bundestagsabgeordnete noch lange nicht erschöpft. Wie in dieser Broschüre an vielen Stellen gezeigt wurde, gäbe es in Deutschland schon jetzt kaum noch Abschiebungshäftlinge, wenn die Bundesregierung europäische Richtlinien und Abkommen, internationale Konventionen und höchstrichterliche Rechtsprechung konsequent umsetzen würde. Da es Aufgabe des Parlamentes ist, die jeweils amtierende Bundesregierung und ihre Behörden zu kontrollieren, ist es auch Aufgabe der ParlamentarierInnen, dafür Sorge zu tragen, dass das Innenministerium seinen Behörden keine gesetzeswidrigen oder Gesetze unterlaufende Anweisungen gibt. Das gilt vor allem für die Verfahrenspraxis der Bundespolizei und des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Hierfür zwei Beispiele:

### *Bundespolizei*

Sie muss angewiesen werden, bei Haftantragstellung das gesetzlich vorgeschriebene Ultima Ratio Prinzip, nach dem Abschiebungshaft nur als allerletztes Mittel eingesetzt werden darf, und das Beschleunigungsgebot zu beachten. Sie muss angewiesen werden, Asylbegehren unverzüglich zu protokollieren und weiterzuleiten. Der § 22 Abs. 1 a des Bundespolizeigesetzes muss entsprechend der Empfehlungen des Instituts für Menschenrechte abgeschafft werden.

### *BAMF*

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge muss entgegen der aktuellen Verfahrensweise angewiesen werden, Rückschiebungsentscheidungen im Dublin-Verfahren so anzukündigen, dass die Rechtsmittelfrist angemessen und danach eine freiwillige Ausreise möglich

ist. Das ist auch in den neuen, der Dublin III-Verordnung angepassten Verfahrensbestimmungen nach wie vor nicht gegeben.<sup>1</sup>

Zur Umsetzung der EU-Aufnahmerichtlinie muss außerdem ein unabhängiges Screeningverfahren eingeführt werden, so wie es der UN-Ausschuss gegen Folter in seinem Abschlussbericht 2011 der Bundesregierung vorschlägt<sup>2</sup>, um besonders schutzbedürftige Flüchtlinge frühzeitig erkennen, und im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im weiteren Verfahren vor Abschiebungshaftanordnungen schützen zu können.

### Landtagsabgeordnete – Landesregierungen – Parteimitglieder

Wie eingangs erwähnt, standen die Chancen für eine Bundesratsinitiative zur Abschaffung der Abschiebungshaft selten so gut, wie nach den Landtagswahlen der Jahre 2011-2013. Selbst wenn eine solche Initiative nicht zu einer Gesetzesänderung führen würde, was anzunehmen ist, ginge von ihr eine wichtige Signalwirkung aus.

Die Regierungen von Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz haben außerdem beschlossen, ihre Abschiebungshaftanstalten zu schließen. Ob das in Gänze rechtlich möglich ist oder aber die Bundesländer gesetzlich verpflichtet sind, eine Form von Abschiebungshafteinrichtung vorzuhalten, wird zur Zeit der Erstellung dieses Textes noch geprüft.

- 1 „Änderung der Verfahrenspraxis des Bundesamtes im Rahmen des Dublin-Verfahrens im Hinblick auf § 34a AsylVfG n.F.“ v. 17.7.2013. Darin heißt es, das BAMF ordnet die Abschiebung ohne vorherige Fristsetzung und Abschiebungsandrohung an.
- 2 Empfehlung 24b, Abschlussbericht der Tagung in Genf 2011. Vgl. Günter Burkhardt: Stellungnahme zum „Zehnten Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik“, März 2013, abrufbar unter [http://www.forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/ab\\_02\\_2012/130320\\_Stellungnahme\\_PRO\\_ASYL\\_10\\_Bericht\\_der\\_BR\\_ueber\\_ihre\\_MRPolitik.pdf](http://www.forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/ab_02_2012/130320_Stellungnahme_PRO_ASYL_10_Bericht_der_BR_ueber_ihre_MRPolitik.pdf).

Möglich und nötig! Schritte zur Abschaffung von Abschiebungshaft

In jedem Fall können Landtagsabgeordnete der Landesregierung entsprechende Aufträge geben; Parteimitglieder können darauf hinwirken, dass diese Positionen in Parteitagsbeschlüsse Eingang finden.

Aus dem Vertrag der Regierungskoalition von Niedersachsen (SPD / Bündnis 90/Die Grünen, Januar 2013):

### **Paradigmenwechsel in der Abschiebungspraxis**

Die rot-grüne Koalition will einen Paradigmenwechsel in der Abschiebungspolitik. Abschiebungshaft darf nur ultima ratio sein. Dies setzt zwingend voraus, dass vor jedem Haftantrag mildere Mittel wie die geförderte Rückkehr, Meldeauflagen, räumliche Beschränkungen, sowie Hinterlegung einer Kaution geprüft und angewendet werden.

Die verfassungswidrige Unterbringung in der Justizvollzugsanstalt wird beendet. Ziel der rot-grünen Koalition ist es, Abschiebungshaft überflüssig zu machen. Deshalb werden entsprechende Initiativen auf Bundesebene unterstützt. Generell bedürfen von Abschiebung bedrohte Menschen fairer und umfangreicher Beratungen und Betreuungen. Aufgrund der zahlreichen fehlerhaften Anträge auf Abschiebungshaft wird es für die Ausländerbehörden zukünftig verbindliche Checklisten geben. Richterinnen und Richter sollen in diesem Zusammenhang fortgebildet werden. Für schutzbedürftige Personengruppen wird Abschiebungshaft ausgeschlossen. Abschiebungen in Länder, in denen Sicherheit und Integration der Menschen nicht gewährleistet werden kann, werden entsprechend den rechtlichen Möglichkeiten ausgesetzt.

In den meisten Bundesländern gibt es keine eigenständige rechtliche Grundlage für den Vollzug der Abschiebungshaft. Nur in Berlin, Brandenburg und Bremen gibt es spezifische Vollzugsgesetze. In allen anderen Bundesländern wird der Vollzug analog zum Strafvollzug geregelt. PRO ASYL stellt in dem Zusammenhang die Verfassungsmä-

ßigkeit des Vollzugs in Ländern ohne spezielle rechtliche Grundlage in Frage.<sup>3</sup>

Nur in sieben Bundesländern gibt es auch spezielle Abschiebungshaftanstalten.<sup>4</sup> In allen anderen Bundesländern müsste das Trennungsgebot der Rückführungsrichtlinie, das die Unterbringung gemeinsam mit Straf- oder Untersuchungsgefangenen untersagt, dazu führen, dass Inhaftierungen vollständig ausgesetzt werden. Im 2. Richtlinienumsetzungsgesetz erlaubt die Bundesregierung zwar den Bundesländern, Abschiebungshäftlinge in Strafvollzugsanstalten unterzubringen, wenn keine spezielle Abschiebungshafteinrichtung existiert. Das ist allerdings nur richtlinienkonform, wenn man unterstellt, ein Bundesland sei gleichzusetzen mit einem Mitgliedstaat der EU. Diese eigenwillige Rechtsauffassung wird von der EU-Kommission nicht geteilt,<sup>5</sup> von vielen Landgerichten wird die Unterbringung unter einem Dach mit Strafgefangenen als rechtswidrig beurteilt.<sup>6</sup> Im Juli 2013 hat der Bundesgerichtshof beschlossen zwei Fälle, in denen Abschiebungshäftlinge in Strafvollzugsanstalten untergebracht wurden, dem Europäischen Gerichtshof vorzulegen und damit die deutsche Regelung auf ihre Rechtmäßigkeit im Sinne der Rückführungsrichtlinie überprüfen zu lassen.<sup>7</sup>

Darin liegt eine Chance für Landtagsabgeordnete, selbst restriktive Landesregierungen dazu zu bewegen, sich für die Abschaffung der

3 Pelzer, Marei/Sextro, Uli (2013): Schutzlos hinter Gittern. Abschiebungshaft in Deutschland. Hrsg. v. Diakonisches Werk in Hessen und Nassau & Pro Asyl, S. 8.

4 Berlin, Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz (mit Saarland) und Schleswig-Holstein.

5 Antwortschreiben der EU-Kommission auf eine entsprechende Anfrage des Jesuitenflüchtlingsdienstes vom 11.5.2011, abrufbar unter <http://www.jesuiten-fluechtlingsdienst.de/images/pdf/kom%20an%20jrs%20zu%20art%2016%20i%20r%FCckfrl.pdf>.

6 LG München, Beschluss v. 13.3.2012 - 13T 1606/12.

7 S. BGH, Urteil v. 11.7.2013 - V ZB 40/11 u.a.

Möglich und nötig! Schritte zur Abschaffung von Abschiebungshaft

Abschiebungshaft einzusetzen, statt neue teure Hafteinrichtungen zu bauen.

Von der Kostenfrage ist sicherlich auch das migrationspolitische Umdenken in Ländern wie Schleswig-Holstein beeinflusst. Der Anteil der Haftanträge der Bundespolizei, die dem Bundesinnenministerium untersteht, ist inzwischen um ein Vielfaches höher, als der der Ausländerbehörden, die den Landesregierungen unterstehen, so dass man sagen kann: Die Länder halten teure Haftanstalten für den Bund vor.

Auf die Praxis der Bundespolizei haben die Landesregierungen keinen unmittelbaren Einfluss. In Ausführungsbestimmungen für die Ausländerbehörden können sie aber ihre Rechtsauffassung darlegen, die von den haftanordnenden Gerichten zumindest zur Kenntnis genommen werden muss. So können sich die landespolitischen Vorgaben auch auf die Haftanträge der Bundespolizei auswirken.

## Erlasse und Verfahrenshinweise zur Reduzierung von Abschiebungshaft

Die Behörden der Länder sind verantwortlich für die Umsetzung des Bundesrechts, haben aber einen erheblichen Ermessensspielraum dabei, und dieser Spielraum kann von den Landesregierungen mit Erlassen und Verfahrenshinweisen gesteuert werden. Die Landtagsabgeordneten können ihre Regierungen auffordern (und die Mitglieder der Regierungsparteien darauf hinwirken), Ausführungsbestimmungen zu erlassen, die zur Reduzierung von Haftanordnungen führen. Solche Erlasse können enthalten:

### *1. Ausführungen zum Begriff „zwingende Haftgründe“*

Abschiebungshaft muss nach Bundesgesetz verhängt werden, wenn ein „begründeter Verdacht, sich der Rückführung entziehen zu wol-

len“ vorliegt. Von den Landesregierungen sollte in Ausführungsvorschriften definiert werden, welche Umstände keinen Verdacht begründen, um leichtfertigen Anordnungen entgegenzuwirken. Zum Beispiel: in allen Fällen, in denen Termine bei der Ausländerbehörde wahrgenommen werden, ist grundsätzlich nicht von Entzugsabsichten auszugehen. Oder: Fernbleiben von der zugewiesenen Unterkunft begründet alleine keinen Verdacht usw.

### *2. Auslegung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.*

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erlaubt es den Landesregierungen anzuweisen, dass MigrantInnen, bei denen eine besondere Schutzbedürftigkeit vorliegt, grundsätzlich nicht in Haft zu nehmen sind, weil die Haft zur Sicherung einer Abschiebung für kranke, traumatisierte, alleinerziehende, schwangere, minderjährige und alte Menschen in jedem Fall unverhältnismäßig ist. Gemäß den Vorgaben der EU-Aufnahmerichtlinie sollten bereits während des Aufnahmeverfahrens besonders schutzbedürftige Personen identifiziert werden, für die eine Haftanordnung dann generell nicht in Frage kommt. Das gilt nach einem Urteil des EUGH auch für Asylsuchende im Dublin-Verfahren.<sup>8</sup>

### *3. Bestimmung des Begriffs „Kindeswohl“*

Die Landesregierung kann mit Verweis auf die UN-Kinderrechtskonvention (KRK) bestimmen, dass Abschiebungshaft bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres gegen den Vorrang des Kindeswohls vor

8 Die Mindestnormen der Richtlinie 2003/9/EG für die Aufnahme von Asylbewerbern (Aufnahmerichtlinie) gelten auch für Personen, bei denen der Mitgliedstaat sich für nicht zuständig hält und im Rahmen der Dublin II-Verordnung einen anderen Mitgliedstaat für zuständig erachtet. Die Verpflichtung, die Mindestbedingungen für die Aufnahme von Asylsuchenden einzuhalten, gilt für die Zeit ab Asylantragstellung bis zur tatsächlichen Überstellung des Asylsuchenden in den anderen, zuständigen Mitgliedstaat (s. EUGH, Urteil v. 27.9.2012 - C – 179/11).

administrativen Interessen verstößt. Auch die Inhaftierung eines Elternteils (meist des Vaters – sozusagen als Geisel) verstößt gegen den Vorrang des Kindeswohls.

#### *4. Definition und Nutzung der mildereren Mittel*

Das Ultima-Ratio-Prinzip schreibt vor, dass Haft in jedem Fall nur als allerletztes Mittel angeordnet werden darf. Nach dem FamFG muss die Ausländerbehörde im Haftantrag darlegen, dass sie alle mildereren Mittel bereits ausgeschöpft hat.

Die Landesregierung sollte in Verfahrenshinweisen bestimmen, welche mildereren Mittel angeordnet werden sollen. Das können sein: Meldeauflagen, Begrenzung des Aufenthaltsortes, Wohnsitzauflagen, Hinterlegung von Pässen oder Kautionen, (mehrmalige) Vorladungen zur Belehrung über die Rechtslage und Rückkehrhilfen (ggf. mit Übersetzung), Vereinbarungen über eine ordnungsgemäße freiwillige Ausreise und bei unbegleiteten Minderjährigen die Unterbringung in einer Jugendhilfeeinrichtung.<sup>9</sup>

#### *5. Einschränkung der Haftdauer – regelmäßige Berichterstattung*

Wenn Abschiebungshaft nicht verhindert werden kann, sollten die zuständigen Ausländerbehörden zu einer regelmäßigen Berichterstattung an die Landesregierung über Gründe der Haftanordnung und den Verlauf der Abschiebungsvorbereitungen verpflichtet werden. Die Landesregierung sollte außerdem anweisen, dass vor jeder Haftanordnung überprüft werden muss, ob eine Abschiebung zeitnah erfolgen kann, wobei sowohl die verwaltungstechnischen Voraussetzungen (Reisedokumente ...) als auch eventuelle Abschiebehinder-

9 Siehe Koalitionsvertrag Niedersachsen, Erlass aus Bremen und Positionspapier des Flüchtlingsrates Baden-Württemberg vom September 2012, abrufbar unter <http://fluechtlingsrat-bw.de/files/Dateien/Dokumente/INFOS%20-%20Abschiebung/2012-09-18%20Positionspapier%20Abschiebungshaft.pdf>.

nisse zu berücksichtigen sind. Die Dauer des ersten Haftantrags darf 14 Tage nie überschreiten, um das Behördenhandeln auf den Beschleunigungsgrundsatz auszurichten. Verlängerungsanträge müssen einer besonderen Begründungspflicht mit Bericht über die bisherigen Behördentätigkeiten unterliegen. Die maximale Haftzeit muss auf drei Monate begrenzt werden. Die Verlängerung über diesen Zeitraum hinaus mit der Begründung, der Betroffene würde an seiner Ausreise nicht mitwirken, macht aus der Abschiebungshaft eine unzulässige Beugehaft.

### *6. Beantragung von Haftaussetzung*

Nach § 424 Abs. 1 FamFG kann das zuständige Amtsgericht die Vollziehung der Abschiebungshaft aussetzen und der betroffenen Person gegebenenfalls Auflagen erteilen. Für den Fall, dass der Abschiebungshaftantrag gemäß Bundesgesetz unerlässlich ist, kann die Landesregierung die Ausländerbehörden anweisen, beim Gericht grundsätzlich die Außervollzugsetzung der Haft gegen Auflagen zu beantragen.

### *7. Befolgen des Trennungsgebotes*

Artikel 16 der Rückführungsrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, Abschiebungshaft in speziellen Hafteinrichtungen zu vollziehen, die sich deutlich von der Strafhaft unterscheiden. Wie oben bereits erläutert, wurde das Trennungsgebot in Deutschland nicht im nationalen Recht umgesetzt, sondern in § 62a AufenthG umgangen. Aber auch die Länder sind beim Vollzug der Abschiebungshaft an Europarecht gebunden und müssen das Aufenthaltsgesetz im Sinne der Richtlinie auslegen. Danach sind die Landesregierungen dazu angehalten, per Erlass die zuständigen Behörden anzuweisen, die Beantragung von Abschiebungshaft auszusetzen, solange keine speziellen Hafteinrichtungen existiert.

Das Trennungsgebot gilt insbesondere für die in Haft Erkrankten. In Schleswig-Holstein zum Beispiel werden ausgerechnet Häftlinge, die durch Krankheit in den Zustand besonderer Schutzbedürftigkeit geraten, in die Krankenstation der Strafvollzugsanstalt verlegt, statt in ein Öffentliches Krankenhaus. Damit wird nicht nur gegen das Trennungsgebot verstoßen, sondern die Aufrechterhaltung der Haft verstößt auch gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (s.o.).

### *8. Kontrollinstanzen*

Der Flüchtlingsrat Baden-Württemberg schlägt die Einrichtung einer zusätzlichen Kontrollinstanz zur Überprüfung von Haftanträgen von Ausländerbehörden vor. Der neue Bremer Erlass zur Anordnung von Abschiebungshaft verlangt bei Haftverlängerungsanträgen eine begründete Vorlage beim Senat. Im niedersächsischen Koalitionsvertrag wird eine Checkliste für Ausländerbehörden angekündigt, um unrechtmäßige Anträge zu verhindern.

Der Bremer Senat hat im Mai 2013 den Erlass zur Anordnung von Abschiebungshaft<sup>10</sup> erneuert und darin bestimmt:

- wann als glaubhaft zu gelten hat, dass der Ausreisepflichtige freiwillig ausreist,<sup>11</sup>

10 Senator für Inneres und Sport „§ 62 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) – Sicherungshaft – Grundsatz der Verhältnismäßigkeit“, abrufbar unter <http://www.inneres.bremen.de/sixcms/media.php/13/TOP%203%20staatlich%20Anlage%201.11815.pdf>. In Bremen stellt nicht die Bundespolizei nach Aufgriffen am Bahnhof oder in Bremerhafen die Haftanträge, sondern die Ausländerbehörde. Von daher sollte der Erlass zur Stärkung des Ultima Ratio Prinzips unmittelbar auch für Asylsuchende wirksam werden, die von der Bundespolizei aufgegriffen wurden.

11 Wobei die folgende Formulierung im Bremer Erlass sehr fragwürdig ist: „Die Angabe einer falschen Identität (z.B. durch gefälschte Papiere) steht einer Glaubhaftmachung in der Regel entgegen“. Eine andere Rechtsauffassung ist möglich und sollte von Landesregierungen, die Abschiebungshaft abschaffen wollen, vertreten werden (s. Seite 161).

- welche milderen Maßnahmen vor einer Haftanordnung auszuschöpfen sind,
- dass die haftantragstellende Behörde darlegen muss, warum diese Maßnahmen im konkreten Fall nicht ausreichen,
- dass Haftanträge 14 Tage nicht überschreiten dürfen und Verlängerungen ausführlich begründet und dem Senat vorgelegt werden müssen und dass besonders schutzbedürftige Menschen grundsätzlich nicht in Haft zu nehmen sind,
- die mit der Haftantragstellung befassten Personen sind regelmäßig zu schulen.

Die Landtagsabgeordneten können darauf hinwirken, dass **RichterInnen geschult werden**. Selbstverständlich sind Gerichte unabhängig von der Legislative. Gleichzeitig ist die Politik in der Verantwortung, Schulungen anzuregen und ggf. zu finanzieren, wenn offenkundig geltendes Recht durch Gerichte aus Unkenntnis nicht angewandt wird, wie das bei den Abschiebungshaftanordnungen vielfach dokumentiert ist. In Rheinland-Pfalz wurden gute Erfahrungen mit Schulungen zum Thema Abschiebungshaft gemacht, auch Niedersachsen will Schulungen durchführen. Geschult werden sollten auch MitarbeiterInnen der Ausländerbehörden.

Es ist außerdem zur Reduzierung rechtswidriger Haftanordnungen unbedingt die **Finanzierung von Rechtsberatung und die Zulassung von Beratung im Polizeigewahrsam** sicherzustellen. Menschen, die von Abschiebungshaft bedroht sind und die in der Regel weder die deutsche Sprache beherrschen, noch mit dem Rechtssystem vertraut sind, muss Rechtsberatung kostenlos zur Seite gestellt werden. Wie die große Anzahl erfolgreicher Haftbeschwerden zeigt (bis zu 70 Prozent), können so Unrecht und ggf. Haftentschädigung verhindert werden. Da Polizeirecht Ländersache ist, sollte sichergestellt werden, dass die Beratung bereits im Polizeigewahrsam vor der Haftantragsprüfung stattfinden kann.

Wie oben bereits erwähnt, fehlt es in der Bundesrepublik an einem Feststellungsverfahren für besondere Schutzbedürftigkeit. Da die Bundesregierung die EU-Aufnahmerichtlinie in diesem Punkt nicht umgesetzt hat, gilt sie unmittelbar. Die Landesregierungen sind damit auch in der Pflicht, ein Feststellungs- bzw. Screeningverfahren einzurichten.

### Die Alternativen zur Haft – mildere Mittel

Den Alternativen zur Haft kommt eine große Bedeutung zu, weil die Anwendung des ultima-ratio-Prinzips, nach dem vor einem Haftantrag nachweislich alle anderen „milderen“ Mittel ausgeschöpft sein müssen, die Haftanordnungen im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen bereits radikal senken würde. Als Alternativen zur Haft werden in Erlassen und Koalitionsvereinbarungen genannt: Begrenzung des Aufenthaltsortes, Wohnsitzauflagen, (mehrmalige) Vorladungen zur Belehrung über die Rechtslage und Rückkehrhilfen (ggf. mit Übersetzung), Vereinbarungen über eine ordnungsgemäße freiwillige Ausreise und bei unbegleiteten Minderjährigen die Unterbringung in einer Jugendhilfeeinrichtung.

Zu Hinterlegung oder dem Einzug von Dokumenten ist zu sagen: Menschen, deren Asylantrag in der letzten Instanz abgelehnt wurde, werden immer zur Passbeschaffung aufgefordert. Wird der Pass bei der Ausländerbehörde vorgelegt, wird er nicht selten einbehalten, oft lange bevor die Möglichkeit zur Ausreise abschließend geklärt ist. Um als milderes Mittel und Alternative zur Abschiebungshaft zu gelten, dürften keine weiteren Abschiebungshindernisse bestehen, es müsste mit dem Pässeinzug eine Ausreiseaufforderung mit Abschiebungsandrohung ausgehändigt werden und alle Voraussetzungen für einen Haftantrag müssten erfüllt sein.

Als eine faktische Meldepflicht kann die kurzzeitige Ausstellung von Duldungen betrachtet werden. Die Gültigkeitsdauer der Duldung

liegt im Ermessen der Ausländerbehörde, die sich daran orientieren soll, in welchem Zeitraum mit dem Wegfallen der Abschiebehindernisse zu rechnen ist. Tatsächlich aber stehen solche Fristverkürzungen oft in keinem Zusammenhang zu einer Veränderung der Ausreisemöglichkeit oder einer Gefahr des Untertauchens. Fristverkürzungen auf bis eine Woche werden vielmehr häufig als Druckmittel eingesetzt, wenn fehlende Mitwirkung unterstellt wird. Als milderes Mittel zur Abschiebungshaft könnten Meldepflichten, die auch als solche deklariert werden müssten, nur angesehen werden, wenn alle Voraussetzungen für einen Haftantrag gegeben wären.

Integrierst du schon oder schiebst du noch ab?<sup>12</sup>

Die überzeugendsten und nachhaltigsten Alternativen zur Abschiebungshaft sind aufenthaltssichernde Maßnahmen. Auf eine stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung arbeiten derzeit mehrere Landesregierungen hin. Wegweisend für den Wechsel von Restriktion zur Integration ist der Bericht der länderoffenen Arbeitsgruppe „Aufenthaltsrecht bei nachhaltiger Integration“ der 7. Integrationsministerkonferenz. Unter der Federführung von Schleswig-Holstein machten erstmals Integrationsbeauftragte und -ministerInnen Vorschläge für aufenthaltsrechtliche Regelungen. Sie befreiten das Aufenthaltsrecht aus der alleinigen Hoheit der Innenministerien und läuteten einen Paradigmenwechsel ein: Migrationspolitik nicht mehr nur als ordnungs- und sicherheitspolitische, sondern vorrangig als sozialpolitische Aufgabe zu behandeln. In diesem Kontext ist auch das neue Integrationsministerium in Rheinland-Pfalz zu betrachten, das erstmals aufenthaltsrechtliche Kompetenzen hat.

Die neue Regierungskoalition in Niedersachsen verpflichtet sich ebenfalls zu einer sozialpolitischen ausgerichteten Migrationspolitik

12 Unter diesem Titel veranstaltete das Diakonische Werk Rheinland im Mai 2012 eine Tagung.

– im Gegensatz zur Vorgängerregierung, die jahrelang ausschließlich ordnungspolitisch agierte: „Abschiebungen in Länder, in denen Sicherheit und Integration der Menschen nicht gewährleistet werden kann, werden entsprechend den rechtlichen Möglichkeiten ausgesetzt“, heißt es im Koalitionsvertrag. „Angehörige von ethnischen Minderheiten und besonders schutzbedürftige Personen wie Familien, Kinder und allein reisende Frauen sollen geschützt werden. Ziel ist es, besondere Härten im Rahmen der landesrechtlichen Spielräume zu verhindern. Identitätsfeststellungen durch ausländische Delegationen werden nach strengen Kriterien überprüft.“

## Zum Schluss

Abschiebungshaft ist eine Verwaltungshaft, die aus bürger- und menschenrechtlicher Perspektive grundsätzlich abzulehnen ist. Zu diesem Schluss kommen immer mehr Landesregierungen und streben die Abschaffung der Abschiebungshaft an. Auch wenn das vermutlich in nächster Zeit auf dem Weg einer Änderung des Bundesgesetzes nicht zu erreichen sein wird, gibt das Anlass für Optimismus. Bedenkt man, dass regelmäßig 50 - 70% aller gerichtlich überprüften Abschiebungshaftanordnungen rechtswidrig sind, so wird deutlich, dass allein schon die Durchsetzung geltenden Rechts Abschiebungshaft enorm reduzieren würde. Darüber hinaus können Landtagsabgeordnete und Parteimitglieder weitergehende Landtags- und Parteitagebschlüsse erwirken. Eine Bundesratsinitiative zur Abschaffung der Abschiebungshaft würde ein deutliches Signal an die Bundespolitik senden.

Abschiebungshaft ist unmittelbar verknüpft mit der Praxis des Außer-Landes-Schaffens von Menschen, die sich auf der Durchreise befinden, in Deutschland leben wollen oder hier hin geflüchtet sind. Abschiebungen wie Abschiebungshaft sind Teil einer Abschottungspolitik, die es aus Sicht der AutorInnen zu überwinden gilt. Progressive migrationspolitische Ansätze weisen hier den Weg.



## Vollzugsregelungen in Bund und Ländern

### *Baden-Württemberg*

Verwaltungsvorschrift des Justizministeriums zum Vollzug der Abschiebungshaft (VwV-Vollzug Abschiebungshaft) vom 28.11.2007, in: Die Justiz 2008, S. 4.

### *Berlin*

Gesetz über den Abschiebungsgewahrsam im Land Berlin vom 12.10.1995, abrufbar unter [http://initiative-gegen-abschiebehaft.de/download/Gesetz\\_Abschiebegewahrsam\\_Berlin.pdf](http://initiative-gegen-abschiebehaft.de/download/Gesetz_Abschiebegewahrsam_Berlin.pdf)

Verfahrenshinweise der Ausländerbehörde Berlin zu § 57 Aufenthaltsgesetz, abrufbar unter <http://www.berlin.de/formularserver/formular.php?157323>.

Ordnung für den Abschiebungsgewahrsam im Land Berlin vom 15.10.2008, abrufbar unter [http://initiative-gegen-abschiebehaft.de/download/gewahrsamsordnung\\_151008.pdf](http://initiative-gegen-abschiebehaft.de/download/gewahrsamsordnung_151008.pdf)

### *Brandenburg*

Abschiebungshaftvollzugsgesetz des Landes Brandenburg vom 17.3.2005, abrufbar unter [http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land\\_bb\\_bravors\\_01.c.14253.de](http://www.bravors.brandenburg.de/sixcms/detail.php?gsid=land_bb_bravors_01.c.14253.de)

Verfahren zur Durchführung der Abschiebungshaft außerhalb von Justizvollzugsanstalten (Gewahrsamsordnung) – Richtlinie des Ministerium des Innern vom 16. Juli 1998, zuletzt geändert am 14. Januar 2010

### *Bremen*

Gesetz über den Abschiebungsgewahrsam vom 14.12.2004, abrufbar unter <http://bremen.beck.de/bremen.aspx?bcid=Y-100-G-BrAbschGewG-name-inh>

Erlass über die Durchführung der Abschiebungshaft in Gewahrsamseinrichtungen des Polizeivollzugsdienstes (Gewahrsamsordnung) des Senators für Inneres vom 10.7.2008, abrufbar unter <http://www.inneres.bremen.de/sixcms/media.php/13/GewahrsamsordnungNeufassung.pdf>

Erlasse 09-12-09 vom 30.12.2009, abrufbar unter <http://www.inneres.bremen.de/sixcms/media.php/13/e09-12-09-%2062-Abschiebungshaft.pdf>

### *Nordrhein-Westfalen*

Richtlinien für den Abschiebungsgewahrsam im Land Nordrhein-Westfalen vom 19.1.2009, abrufbar unter <http://www.interkultureller-rat.de/wp-content/uploads/NRW1.pdf>.

### *Rheinland-Pfalz*

Landesaufnahmegesetz vom 16.12.2005, abrufbar unter [http://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm\\_pdk/PdK-RhPf-K9dRhPf/RPLAufnG/cont/PdK-RhPf-K9dRhPf.RPLAufnG.p5.htm](http://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/komm_pdk/PdK-RhPf-K9dRhPf/RPLAufnG/cont/PdK-RhPf-K9dRhPf.RPLAufnG.p5.htm)

### *Saarland*

Erwachsene Abschiebungsgefangene werden entsprechend einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Saarland und Rheinland-Pfalz vom 20.4.1999 in der Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige des Landes Rheinland-Pfalz in Ingelheim (GfA Ingelheim) untergebracht. Für sie gelten die Regelungen des Landesaufnahmegesetzes (siehe oben).

### *Schleswig-Holstein*

Erlass des Kieler Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Integration zur Durchführung der Abschiebungshaft vom 2.5.2012, abrufbar unter [http://www.frsh.de/uploads/media/ErlassJuMi\\_AHE\\_02-05-2012.pdf](http://www.frsh.de/uploads/media/ErlassJuMi_AHE_02-05-2012.pdf)

Richtlinien für den Vollzug der Abschiebungshaft in Schleswig-Holstein vom 15.11.2002, geändert am 27.12.2007, abrufbar unter <http://shvv.juris.de/shvv/vvs-h-4421-1-SF-0001.htm>; Änderung abrufbar unter [http://www.frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/jumi\\_haft\\_27.12.07.PDF](http://www.frsh.de/fileadmin/pdf/behoerden/jumi_haft_27.12.07.PDF).

Erlass des Ministeriums für Justiz vom 15.11.2002 (Landesbeirat für den Vollzug der Abschiebehaft in Schleswig-Holstein, II 213/4421 – 43 SH –, SchlHAnz 2002, 281)

Erlass des Ministeriums für Justiz vom 16.12.2003 (Verfahrensberatung für Abschiebungsgefangene durch Vertreter von Nichtregierungsorganisationen, II 213/4421 43 SH, SchlHAnz 2004, 12)

Erlass des Ministeriums für Justiz vom 24.2.1995 (Verfahren bei Haftunfähigkeit von Abschiebungseingefangenen, – 4550 – 19015.11.2002, – IV 213/4421 – 43 SH –, geändert durch Verfügung vom 27.12.2007 – II 205/4421 – 43SH).

*Die übrigen Bundesländer (Bayern, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen) haben keine spezifischen Landesregelungen erlassen.*

## Aufenthaltsgesetz (Bund)

### § 62 Abschiebungshaft

(1) Die Abschiebungshaft ist unzulässig, wenn der Zweck der Haft durch ein milderes, ebenfalls ausreichendes anderes Mittel erreicht werden kann. Die Inhaftnahme ist auf die kürzest mögliche Dauer zu beschränken. Minderjährige und Familien mit Minderjährigen dürfen nur in besonderen Ausnahmefällen und nur so lange in Abschiebungshaft genommen werden, wie es unter Berücksichtigung des Kindeswohls angemessen ist.

(2) Ein Ausländer ist zur Vorbereitung der Ausweisung auf richterliche Anordnung in Haft zu nehmen, wenn über die Ausweisung nicht sofort entschieden werden kann und die Abschiebung ohne die Inhaftnahme wesentlich erschwert oder vereitelt würde (Vorbereitungshaft). Die Dauer der Vorbereitungshaft soll sechs Wochen nicht überschreiten. Im Falle der Ausweisung bedarf es für die Fortdauer der Haft bis zum Ablauf der angeordneten Haftdauer keiner erneuten richterlichen Anordnung.

(3) Ein Ausländer ist zur Sicherung der Abschiebung auf richterliche Anordnung in Haft zu nehmen (Sicherungshaft), wenn

1. der Ausländer auf Grund einer unerlaubten Einreise vollziehbar ausreisepflichtig ist,

1a. eine Abschiebungsanordnung nach § 58a ergangen ist, diese aber nicht unmittelbar vollzogen werden kann,

2. die Ausreisefrist abgelaufen ist und der Ausländer seinen Aufenthaltsort gewechselt hat, ohne der Ausländerbehörde eine Anschrift anzugeben, unter der er erreichbar ist,

3. er aus von ihm zu vertretenden Gründen zu einem für die Abschiebung angekündigten Termin nicht an dem von der Ausländerbehörde angegebenen Ort angetroffen wurde,

4. er sich in sonstiger Weise der Abschiebung entzogen hat oder

5. der begründete Verdacht besteht, dass er sich der Abschiebung entziehen will.

Der Ausländer kann für die Dauer von längstens zwei Wochen in Sicherungshaft genommen werden, wenn die Ausreisefrist abgelaufen ist und feststeht, dass die Abschiebung durchgeführt werden kann. Von der Anordnung der Sicherungshaft nach Satz 1 Nr. 1 kann ausnahmsweise abgesehen werden, wenn der Ausländer glaubhaft macht, dass er sich der Abschiebung nicht entziehen will. Die Sicherungshaft ist unzulässig, wenn feststeht, dass aus

Gründen, die der Ausländer nicht zu vertreten hat, die Abschiebung nicht innerhalb der nächsten drei Monate durchgeführt werden kann. Ist die Abschiebung aus Gründen, die der Ausländer zu vertreten hat, gescheitert, bleibt die Anordnung nach Satz 1 bis zum Ablauf der Anordnungsfrist unberührt.

(4) Die Sicherungshaft kann bis zu sechs Monaten angeordnet werden. Sie kann in Fällen, in denen der Ausländer seine Abschiebung verhindert, um höchstens zwölf Monate verlängert werden. Eine Vorbereitungschaft ist auf die Gesamtdauer der Sicherungshaft anzurechnen.

(5) Die für den Haftantrag zuständige Behörde kann einen Ausländer ohne vorherige richterliche Anordnung festhalten und vorläufig in Gewahrsam nehmen, wenn

1. der dringende Verdacht für das Vorliegen der Voraussetzungen nach Absatz 3 Satz 1 besteht,
2. die richterliche Entscheidung über die Anordnung der Sicherungshaft nicht vorher eingeholt werden kann und
3. der begründete Verdacht vorliegt, dass sich der Ausländer der Anordnung der Sicherungshaft entziehen will. Der Ausländer ist unverzüglich dem Richter zur Entscheidung über die Anordnung der Sicherungshaft vorzuführen.

### § 62a Vollzug der Abschiebungshaft

(1) Die Abschiebungshaft wird grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtun-

gen vollzogen. Sind spezielle Hafteinrichtungen im Land nicht vorhanden, kann sie in diesem Land in sonstigen Haftanstalten vollzogen werden; die Abschiebungsgefangenen sind in diesem Fall getrennt von Strafgefangenen unterzubringen. Werden mehrere Angehörige einer Familie inhaftiert, so sind diese getrennt von den übrigen Abschiebungsgefangenen unterzubringen. Ihnen ist ein angemessenes Maß an Privatsphäre zu gewährleisten.

(2) Den Abschiebungsgefangenen wird gestattet, mit Rechtsvertretern, Familienangehörigen und den zuständigen Konsularbehörden Kontakt aufzunehmen.

(3) Bei minderjährigen Abschiebungsgefangenen sind unter Beachtung der Maßgaben in Artikel 17 der 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 (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98) alterstypische Belange zu berücksichtigen.

(4) Mitarbeitern von einschlägig tätigen Hilfs- und Unterstützungsorganisationen soll auf Antrag gestattet werden, Abschiebungsgefangene auf deren Wunsch hin zu besuchen.

(5) Abschiebungsgefangene sind über ihre Rechte und Pflichten und über die in der Einrichtung geltenden Regeln zu informieren.

## Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt (der Europäischen Union)
Abs.	Absatz
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
AsylVfG	Asylverfahrensgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz (= Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet)
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Bd.	Band
BGH	Bundesgerichtshof
BMI	Bundesministerium des Innern
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
f.	folgende/r
FamFG	Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit
FEVG	Gesetz über das gerichtliche Verfahren zur Freiheitsentziehung

FGPrax ff.	Praxis der Freiwilligen Gerichtsbarkeit (Zeitschrift) folgende
GG ggf.	Grundgesetz gegebenenfalls
H. Hrsg.	Heft Herausgeber, herausgegeben von
LG	Landgericht
Nr. NVwZ-RR	Nummer Rechtsprechungs-Report der Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OLG	Oberlandesgericht
PKW	Personenkraftwagen
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RüFü-RL	Rückführungs-Richtlinie
Rz.	Randziffer
S. s.	Seite, siehe siehe
UN UNHCR	United Nations (Vereinte Nationen)
v.	vom
VG	Verwaltungsgericht
Vgl.	Vergleiche
VO	Verordnung
ZAR z. B.	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik zum Beispiel

## AutorInnen

**Andrea Dallek** ist Soziologin und arbeitet seit 2007 beim Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e. V. in verschiedenen Projekten, u.a. in der Redaktion des Magazins „Der Schlepper“ ([www.frsh.de/schlepper](http://www.frsh.de/schlepper)).

**Martin von Borstel** leitet die Rechtsberatung für Abschiebungsgefangene im Auftrag des Vereins für Rechtshilfe im Justizvollzug des Landes Bremen e.V. Er arbeitet wissenschaftlich zu den Themen Strafvollzug und Strafvollzugsrecht für das in Dortmund ansässige Strafvollzugsarchiv.

**Winfried Eisenberg**, Dr. med. ist Facharzt für Kinderheilkunde und Jugendmedizin in Herford. Von 1984 – 2002 leitete er die Kinderklinik Herford. Zuletzt verfasste er 2012 für die Organisation „Internationale Ärzte für die Verhütung des Atomkrieges / Ärzte in sozialer Verantwortung“ (IPPNW) einen Bericht über die Auswirkungen von Niedrigstrahlung durch abgereicherte Uranmunition.

**Helga Lenz** ist Sozialökonomin, Mitarbeiterin der Frauen- und Familienberatungsstelle der Humanistischen Union und Mitglied des Bundesvorstandes mit den Schwerpunkten Integrationspolitik, soziale Grundrechte für Flüchtlinge, Versammlungsfreiheit und Demonstrationsbeobachtung.

**Michael Sack** ist Fachanwalt in München für Asylrecht, Ausländerrecht, Strafrecht und Strafprozessrecht.

**Beate Selders** ist Soziologin und Fachjournalistin für Asyl- und Migrationspolitik. Unter anderem veröffentlichte sie im Jahr 2009 die Studie „Keine Bewegung – die Residenzpflicht für Flüchtlinge. Bestandsaufnahme und Kritik“ (hrsg. von Humanistischer Union und Flüchtlingsrat Brandenburg). Von 2010 bis 2012 war sie beim Flüchtlingsrat Brandenburg e.V. für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zuständig.

## HerausgeberInnen

### Flüchtlingsrat Brandenburg

Der Flüchtlingsrat Brandenburg e.V. ist eine Nichtregierungsorganisation, die in ganz Brandenburg aktiv ist. In ihm organisieren sich seit 1994 Menschen mit und ohne Fluchterfahrung, VertreterInnen von Beratungsstellen, Flüchtlings- und anderen politischen Initiativen. Als Netzwerk von AktivistInnen wirkt der Flüchtlingsrat sowohl vor Ort auf kommunaler Ebene wie auch als Lobbyorganisation auf landespolitischer Ebene. Ziel ist die Verbesserung der Alltags- wie auch der rechtlichen Situation von Asylsuchenden und Menschen mit Duldungen. Dazu arbeiten wir mit im Landesintegrationsbeirat, in der Härtefallkommission des Landes, in der Bundesarbeitsgemeinschaft Pro Asyl und als antirassistische Organisation im landesweiten Aktionsbündnis gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit. Neben der politischen Intervention sieht der Flüchtlingsrat seine Aufgaben darin, eine breite Öffentlichkeit über die Lebenssituation von Flüchtlingen zu informieren und damit weit verbreiteten Vorurteilen entgegenzuwirken und MultiplikatorInnen mit Hintergrundrecherchen und Fachinformationen bei ihrer Arbeit zu unterstützen.



Der Flüchtlingsrat Brandenburg informiert über die Flüchtlingspolitik des Landes u.a. auf den Webseiten [www.fluechtlingsrat-brandenburg.de](http://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de) und [www.residenzpflicht.info](http://www.residenzpflicht.info).

## Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein

Der Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e. V. ist Dachverband der solidarischen Flüchtlingshilfe, MigrantInnenorganisation und Integrationsfachdienste in Schleswig-Holstein. Er ergreift Partei gegen Diskriminierung und rassistische Ausgrenzung sowie für die gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe aller EinwanderInnen. Er tritt ein für eine großzügige Aufnahme von Schutzsuchenden, für ein dauerhaftes Bleiberecht für alle Flüchtlinge sowie für uneingeschränkten Zugang aller MigrantInnen zu Integrationsförderung.

Aktivitäten des Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein:

- Informations- und Schulungsangebote zu Asyl- und Aufenthaltsrecht, Flucht- und anderen Migrationshintergründen oder Methoden der Unterstützungsarbeit
- öffentliche Veranstaltungen zu rechtlichen, flüchtlings- und integrationspolitischen Handlungsbedarfen
- Kollegiale Beratung von MigrantInnenorganisationen sowie von Gruppen und Personen der ehrenamtlichen Solidaritätsarbeit
- Vermittlung von asyl- und aufenthaltsrechtlicher Beratung und Rechtshilfen; Beratung und Unterstützung von Rück- und Abschiebungshäftlingen
- Koordination von heterogenen Netzwerken und Projekten zur Verbesserung der Integration von Flüchtlingen und anderen MigrantInnen in Aus/Bildung und Arbeit
- Mitarbeit in landes- und bundesweiten Netzwerken der Flüchtlingsolidarität und Antirassismuserbeit
- Lobbyarbeit gegenüber Politik, Behörden und Öffentlichkeit
- Einwerbung von Spenden

Flüchtlingsrat Schleswig-Holstein e. V.

Oldenburger Str. 25, 24143 Kiel

Tel. 0431 / 73 50 00

[www.frsh.de](http://www.frsh.de)



**Flüchtlingsrat**  
Schleswig-Holstein e.V.

## Humanistische Union

### **emanzipatorisch...**

Die Humanistische Union e. V. (HU) ist eine bundesweit tätige Bürgerrechtsorganisation für den Schutz der Menschen- und Bürgerrechte. Wir engagieren uns für das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und wenden uns gegen jede unverhältnismäßige Einschränkung dieses Rechts durch Staat, Wirtschaft oder Kirchen.

### **radikaldemokratisch...**

Die HU setzt sich ein für das Recht auf Meinungsfreiheit, Datenschutz und Akteneinsichtsrecht, mehr direktdemokratische Mitbestimmung, die Gleichstellung von Frauen und für die Trennung von Staat und Kirche – kurz: für mehr Selbstbestimmung der Menschen in ihrer sozialen Verantwortung.

### **unabhängig...**

Die HU ist religiös wie weltanschaulich neutral. Ihr gehören neben Atheisten und Agnostikern auch zahlreiche Mitglieder verschiedenster Glaubensrichtungen an. Sie alle eint die Forderung nach einer vollständigen Trennung von Staat und Kirche, nach strikter staatlicher Neutralität in Glaubensdingen sowie der Verwirklichung von positiver wie negativer Religionsfreiheit.

Die HU ist überparteilich und unabhängig. Wir arbeiten mit zahlreichen Menschen- und Bürgerrechtsorganisationen zusammen, geben jährlich einen alternativen Verfassungsschutzbericht (Grundrechte-Report) und die Zeitschrift vorgänge heraus.



Humanistische Union e. V.  
Greifswalder Straße 4, 10405 Berlin  
Telefon: 030 / 20 45 02 56  
Telefax: 030 / 20 45 02 57  
info@humanistische-union.de  
<http://www.humanistische-union.de>