

Muss Haft sein?

Das europäische Recht gibt vor, dass vor der Verhängung von Abschiebungshaft mildere Mittel geprüft werden müssen. Wie wird dieses Recht in Deutschland umgesetzt und welche Maßnahmen anstelle von Haft greifen in anderen Ländern – auch außerhalb Europas? Zur Diskussion über Alternativen zur Abschiebungshaft. Von Stefan Keßler.

Abschiebungshaft ist ein massiver Eingriff in das Grundrecht auf Freiheit. Aus dem Rechtsstaatsprinzip des Grundgesetzes, so das Bundesverfassungsgericht, ergibt sich, dass dieser Eingriff immer verhältnismäßig sein muss. Mit anderen Worten: Abschiebungshaft muss immer Ultima Ratio sein. Die Konsequenz daraus ist, dass ein Gericht einen solchen Freiheitsentzug nur dann anordnen darf, wenn im Einzelfall die Abschiebung nicht mit milderem Mitteln sichergestellt werden kann. Um Missverständnissen vorzubeugen: In diesem Beitrag geht es um Alternativen zur Haft, nicht um Alternativen zur Abschiebung. In der Diskussion gerät das immer wieder durcheinander. Eine mehr oder weniger freiwillige Ausreise ist beispielsweise eine Alternative zur Abschiebung, die dann Haft überflüssig macht. Der damalige UN-Sonderberichterstatter für die Rechte der Migranten, François Crépeau, hat 2012 eine Idee der *International Detention Coalition* aufgegriffen und vorgeschlagen, demgegenüber unter Alternativen zur Abschiebungshaft „alle Vorschriften, Strategien oder Handlungsweisen [zu verstehen], die Asylsuchenden, Flüchtlingen und Migranten den Verbleib in der

Gemeinschaft ermöglichen, während sie auf ihre Ab- oder Zurückschiebung warten, wobei sie gewissen Einschränkungen ihrer Bewegungsfreiheit unterworfen sein können.“¹

Die europarechtlichen Vorgaben und die deutsche Realität

Im europäischen Recht ist der Vorrang solcher Alternativen ziemlich eindeutig festgelegt: Sowohl Artikel 15 Absatz 1 der so genannten Rückführungsrichtlinie als auch Artikel 28 Absatz 2 der Dublin-III-Verordnung bestimmen, dass vor der Verhängung von Abschiebungshaft ausdrücklich einzelfallbezogen die Anwendbarkeit milderer Mittel geprüft und mit nachvollziehbaren Gründen verneint worden sein muss.

Im deutschen Recht wird dies insoweit in § 62 Absatz 1 Satz 1 Aufenthaltsgesetz aufgegriffen, als dass hiernach Abschiebungshaft unzulässig ist, wenn ein anderes, milderes Mittel zur Verfügung steht. Somit reicht es





Die persönliche Freiheit der einzelnen Person muss der Regelfall sein

nicht aus, im Einzelfall die Gefahr eines „Untertauchens“ zu bejahen, sondern es muss die Feststellung hinzukommen, dass mit anderen Mitteln als dem Freiheitsentzug dieser Gefahr nicht begegnet werden kann.

Allerdings versäumt es das deutsche Recht, den Behörden und Gerichten konkrete Vorgaben zu machen, welche Alternativen vorrangig geprüft werden müssen, um die Haft zu vermeiden. Deshalb läuft § 62 Absatz 1 Satz 1 Aufenthaltsgesetz derzeit faktisch leer, zumindest soweit er mehr sein soll als die bloße Wiederholung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. In nur ganz wenigen Verfahren der Abschiebungshaft ist die Anwendbarkeit milderer Mittel überhaupt geprüft worden.

Der Bundesgerichtshof hat es noch ein bisschen komplizierter gemacht: Seiner Meinung nach muss die Behörde in einem Haftantrag nicht unbedingt darlegen, welche Alternativen geprüft und verworfen worden sind. Die entsprechende Prüfung müsse das Gericht vornehmen. Ob jedes Amtsgericht dazu in der Lage ist, wenn es noch nicht einmal konkrete Anhaltspunkte an die Hand bekommt, was geprüft werden soll, bleibt fraglich.

Die Regelung in Neuseeland

In Neuseeland bestimmt § 315 des *New Zealand Immigration Act 2009* ausdrücklich mehrere Maßnahmen, die an Stelle einer Inhaftierung in Frage kom-

men. Dazu gehören etwa die Zuweisung eines speziellen Wohnortes (wohlgemerkt: nicht als Regelfall wie im deutschen § 12a Aufenthaltsgesetz, sondern zur Vermeidung einer Inhaftierung), Meldeauflagen und die Übernahme einer Bürgschaft durch eine andere Person.

Über jede dieser Maßnahmen könnte mit guten Argumenten für und wider gestritten werden. Aber jedenfalls hat sich der neuseeländische Gesetzgeber die Mühe gemacht, Regelungen zu Alternativen im Gesetz zu verankern. Wohnortzuweisungen und Meldeauflagen sind auch in vielen EU-Mitgliedstaaten als alternative Maßnahmen gesetzlich vorgesehen, so zum Beispiel in Belgien, Kroatien und Polen.

Das Beispiel Belgien

In Belgien wurden vor mehreren Jahren an fünf Orten jeweils sechs bis sieben „Rückkehrhäuser“ (*maisons de retour*) eingerichtet. Dort werden Familien mit Kindern untergebracht, die auf ihre Abschiebungen oder andere Lösungen ihrer Fälle warten. Es handelt sich um ganz normale Häuser, die die Familien betreten und verlassen können. Es gibt zwar eine nächtliche Ausgangssperre und jederzeit muss mindestens ein erwachsenes Familienmitglied im Haus sein. Von diesen Regeln sind aber Ausnahmen möglich. Die Familien bekommen staatliche Hilfe zum Lebensunterhalt und haben Zugang zur Gesundheitsversorgung; die Kinder können vor Ort in die Schule gehen. Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst Belgien hat das Recht, die

Stefan Keßler
ist Referent für
Politik und Recht
beim Jesuiten-
Flüchtlingsdienst
Deutschland

Familien zu besuchen und ihnen beizustehen.

Der interessanteste Aspekt dieses Modells ist: Jeder Familie wird ein vom Staat bezahlter coach zugewiesen. Dessen Aufgabe ist es, die jeweilige Familie umfassend zu unterstützen. Dies schließt die Hilfe bei logistischen und administrativen Problemen genauso ein wie die Sicherstellung einer kostenlosen Rechtsberatung. Auf diese Weise lässt sich entweder doch noch ein Aufenthaltsrecht in Belgien oder zumindest eine Rückkehr in Würde statt der gewaltsamen Abschiebung erzielen.

Wie alles funktioniert auch dieses Modell einmal mehr und einmal weniger gut. Leider kommt diese Alternative zur Haft auch ‚nur‘ Familien zugute, nicht aber Alleinstehenden.

Die beste Alternative: Die Menschen ernst nehmen

Am belgischen Modell ist gerade das coaching-Element besonders wichtig, weil es den betroffenen Menschen als Akteur in den Blick nimmt (Warum ein solches coaching erst kurz vor der Abschiebung einsetzt und nicht vom Zeitpunkt der Einreise an stattfindet, bleibt allerdings das Geheimnis der belgischen Politik).

Das bereits oben genannte NGO-Bündnis *International Detention Coalition* (IDC) hat diesen Gesichtspunkt aufgegriffen und daraus ein Modell entwickelt: Das *Revised Community and Placement model* (CAP)².

Der vorliegende Beitrag kann dieses Modell nicht vollständig referieren, einige generelle Grundsätze seien aber trotzdem wiedergegeben: Die Menschen sollten mit ihren individuellen Anliegen ernst genommen werden; mit ihnen gemeinsam sind Lösungen für den jeweiligen Fall zu suchen. Bei weitem nicht immer entspricht das Ergebnis den ursprünglichen Vorstellungen der Betroffenen. Gleichwohl steht es am Ende eines Prozesses, an dem die Personen als eigenständig Handelnde teilnehmen.

Ein solches Vorgehen hat für die staatlichen Stellen den Vorteil, dass es erfahrungsgemäß die Wahrscheinlichkeit eines „Untertauchens“ minimiert. Für die betroffenen Menschen ist damit ein für sie transparenteres Verfahren verbunden, dem sie nicht hilflos ausgesetzt sind. Sie können die Entscheidungen, die am Ende solcher Prozesse stehen, besser nachvollziehen und damit auch leichter akzeptieren.

Voraussetzung ist allerdings ein gewaltiges Umdenken in der Migrations- und Flüchtlingspolitik oder, wie es auf Neudeutsch auch heißt, ein Paradigmenwechsel: Die persönliche Freiheit der einzelnen Person muss der Regelfall sein, die Inhaftierung die krasse Ausnahme. Die Menschen und ihre Bedürfnisse müssen im Mittelpunkt der Entscheidungen stehen, nicht abstrakte Rechtssätze. An den Verfahren müssen sie gleichberechtigt mitwirken und ihre Anliegen einbringen können. Dafür ist auch der niedrigschwellige Zugang zu Beratung und rechtlicher Vertretung erforderlich. Nur dann sind faire und für die Betroffenen akzeptable Ergebnisse sichergestellt. Auf diese Weise lässt sich Abschiebungshaft am besten vermeiden.<

¹ Übersetzung aus dem Englischen von Stefan Keßler

² Weitere Informationen zu CAP finden Sie unter <https://idcoalition.org/cap/>

