

Strafe ohne Verbrechen

Ein Überblick zum Status quo der Abschiebungshaft

Abschiebungshaft in Deutschland ist ein Sonderrecht, das speziell für Ausländer*innen eingeführt wurde: Menschen werden in Haft genommen, ohne eine Straftat begangen zu haben. Die Bundesländer erfüllen dabei derzeit bereitwillig die Forderungen der Politik, Haftplätze auszubauen und den Vollzug der Abschiebungen unter anderem durch mehr Inhaftierungen zu forcieren. Eine Bestandsaufnahme der aktuellen Situation der Abschiebungshaft in Deutschland. Von Muzaffer Öztürkyılmaz.

Da der Begriff Haft gemeinhin mit der Begehung von Straftaten assoziiert wird, kann, auch wenn es mittlerweile hinlänglich bekannt sein sollte, nicht häufig genug betont werden: Menschen in Abschiebungshaft sind weder verurteilte Straftäter*innen noch werden sie verdächtigt, sich mutmaßlich strafbar gemacht zu haben – und dennoch werden sie bis zu 18 Monate lang eingesperrt.

Der Vorwurf, dem sich Abschiebungshaftgefangene seitens Behörden und Gerichten ausgesetzt sehen, lautet, Ausländer*innen zu sein. Genauer: Vollziehbar ausreisepflichtige Ausländer*innen, die sich ihrer Abschiebung entziehen werden, sofern ihnen selbst nicht die Freiheit entzogen wird.

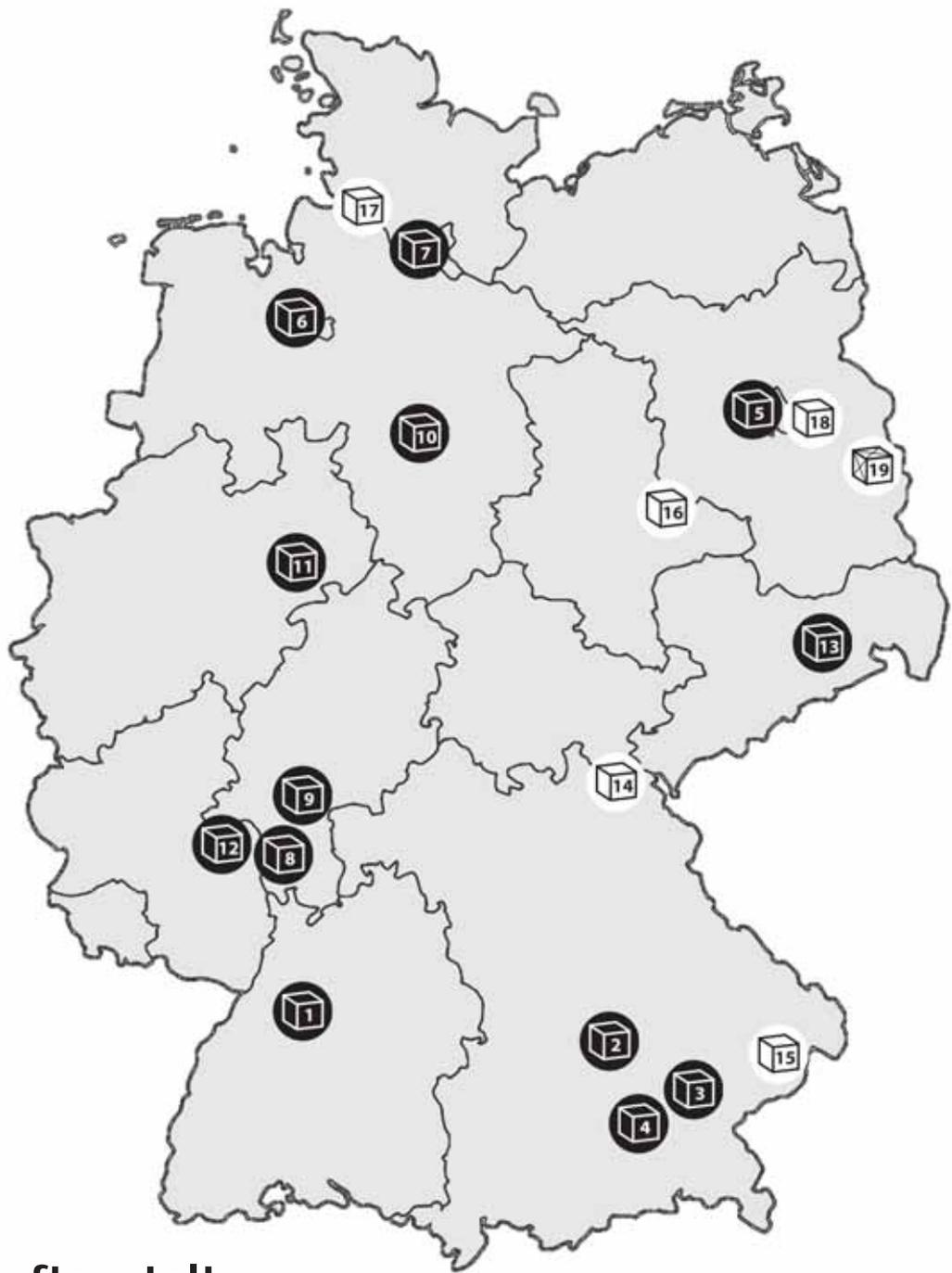
Rechtliche Grundlagen der Abschiebungshaft

Die rechtlichen Grundlagen für die Anordnung von Abschiebungshaft sind in den §§ 62 in Verbindung mit

§ 2 Absatz 14 und 15 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) festgelegt. Danach müssen eindeutige Verdachtsmomente gegeben sein, die es als wahrscheinlich erscheinen lassen, dass die Betroffenen sich ihrer Abschiebung entziehen werden. Die Haft

Januar 2017: Bundeskanzlerin Merkel forderte eine „nationale Kraftanstrengung“ bei Abschiebungen

darf nur das zuständige Gericht anordnen, wobei die Betroffenen zuvor richterlich anzuhören sind. Den Ablauf des (Anhörungs-)Verfahrens regelt das Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG).



Abschiebehaftanstalten in Deutschland

- | | |
|--|--|
| 1 Pforzheim (<i>Baden-Württemberg</i>) , Kapazität: 36, geplant 80 | 11 Büren (<i>Nordrhein-Westfalen</i>) , Kapazität: 175 |
| 2 Eichstätt (<i>Bayern</i>) , Kapazität: 96 | 12 Ingelheim (<i>Rheinland-Pfalz</i>) Kapazität: 40 |
| 3 Erding (<i>Bayern</i>) , Kapazität: 24 - 35 (im Notfall) | 13 Dresden (<i>Sachsen</i>) , Kapazität: 58 |
| 4 München-Flughafen (<i>Bayern</i>) , Kapazität: 30 | 14 geplant: Hof (<i>Bayern</i>) , Kapazität: 150 |
| 5 Lichtenrade (<i>Berlin</i>) , Kapazität: 10 | 15 geplant: Passau (<i>Bayern</i>) , Kapazität: 200 |
| 6 Bremen, Kapazität: 20 | 16 geplant: Dessau-Roßlau (<i>Sachsen-Anhalt</i>) , Kapazität: 30 |
| 7 Hamburg-Flughafen, Kapazität: 20 | 17 geplant: Glückstadt (<i>Schleswig-Holstein</i>) Kapazität: 60 |
| 8 Darmstadt-Eberstadt (<i>Hessen</i>) , Kapazität: 20, geplant 80 | 18 geplant: Berlin-Schönefeld |
| 9 Frankfurt-Flughafen (<i>Hessen</i>) | 19 derzeit geschlossen: Eisenhüttenstadt (<i>Brandenburg</i>) , Kapazität: 140 |
| 10 Hannover-Langenhagen (<i>Niedersachsen</i>) , Kapazität: 68 | |

Abschiebungshaft als Antwort auf das vermeintliche „Vollzugsdefizit“ bei Abschiebungen

In den Fokus der politischen Debatte rückte die Thematik der Abschiebungshaft neuerlich, weil verschiedentlich ein vermeintliches „Vollzugsdefizit“ bei Abschiebungen behauptet wurde. Die Debatte gipfelte vorerst im Januar 2017 darin, dass Bundeskanzlerin Merkel eine „nationale Kraftanstrengung“ bei der Vollziehung von Abschiebungen forderte – und damit die verbliebenen Reste „ihrer“ Willkommenskultur begrub. Im Juli 2018 kündigte Bundesinnenminister Horst Seehofer an, Abschiebungshaftgefangene künftig wieder zusammen mit Straftäter*innen inhaftieren zu wollen – obgleich der Europäische Gerichtshof (EuGH) diese Praxis bereits im Juli 2014 für rechtswidrig erklärte. Andere Stimmen in Politik und Verwaltung verlangten von den Bundesländern ebenfalls, ihre Inhaftierungskapazitäten auszubauen und das Instrumentarium der Abschiebungshaft extensiver zu nutzen, um mehr Abschiebungen schneller durchzusetzen.

Haftzahlen und Inhaftierungskapazitäten steigen an

Gestiegene Inhaftierungszahlen – soweit valide Daten hierzu überhaupt verfügbar sind – und erweiterte Haftkapazitäten zeigen, dass die meisten Bundesländer diese Forderungen bereitwillig erfüllen.

In den bayerischen Abschiebungshafteinrichtungen verdoppelte sich die Anzahl der Inhaftierungen von 450 im Jahr 2016 auf 925 im Jahr 2017 – ein Anstieg von 105 Prozent. Im Abschiebungshaftgefängnis in Eichstätt waren zeitweilig 120 Menschen inhaftiert, obwohl die Anstalt für höchstens 96 Gefangene ausgelegt ist, weshalb die Landesregierung zunächst 24 zusätzliche Haftplätze in der Justizvollzugsanstalt (JVA) Erding und sodann 30 weitere am Flughafen München schuf. Die 150 bayerischen Abschiebungshaftplätze sollen um 200 in Passau sowie 150 in Hof aufgestockt und somit auf insgesamt 500 ausgebaut werden.

Während im Jahr 2016 insgesamt 878 Personen in der Unterbringungseinrichtung für Ausreisepflichtige Büren (UfA) inhaftiert waren, stieg die Zahl der Inhaftierungen im Jahr 2017 auf 1172 Personen. Das bedeutet einen Anstieg um 33 Prozent. Die UfA erhöhte die Anzahl ihrer Haftplätze zunächst von 100 auf 120, etwas später dann auf 140 und verfügt nunmehr über 175 Haftplätze.

Auch in Niedersachsen ist ein drastischer Anstieg der Inhaftierungszahlen zu verzeichnen. Waren im Jahr 2016 insgesamt 656 Personen inhaftiert, wuchs die Zahl im Jahr 2017 auf 844, ein Anstieg also von 28 Prozent. Niedersachsen hat seine ursprünglichen 16 Haftplätze um 52 auf insgesamt 68 erweitert.

Bundesländer ohne Abschiebungshaftgefängnis nutzen Kontingente anderer Bundesländer

Im Abschiebungsgewahrsam des Landes Bremen gibt es 20 Haftplätze. In der Gewahrsamseinrichtung für Ausreisepflichtige (GfA) in Ingelheim in Rheinland-Pfalz können zeitgleich 40 Ausländer*innen in Abschiebungshaft genommen werden.

Im April 2016 nahm das Abschiebungshaftgefängnis Baden-Württembergs in Pforzheim mit 36 Haftplätzen, die auf 80 ausgebaut werden sollen, ihren Betrieb auf. Im Oktober 2016 richtete Hamburg am Flughafen Fuhlsbüttel den ersten Ausreisegewahrsam Deutschlands mit 20 Haftplätzen ein. Abschiebungshaft wird dort – für längstens zehn Tage – vollzogen, sofern bundesweit keine freien Haftplätze verfügbar sind.

Im März 2018 eröffnete in Darmstadt das hessische Abschiebungshaftgefängnis mit 20 Haftplätzen, die im Laufe der Zeit auf 80 aufgestockt werden sollen. Im Oktober 2018 folgte die Eröffnung der Abschiebungshafteinrichtung Berlin-Lichtenrade mit zehn Plätzen, die ausschließlich für sogenannte Gefährder*innen vorgesehen sind. Im Dezember 2018 schließlich zog Sachsen nach und inhaftierte die ersten Ausländer*innen in Dresdens kombinierter Abschiebungshaft- und Ausreisegewahrsamsanstalt mit insgesamt 58 Haftplätzen.

Weitere Abschiebungshaftgefängnisse haben Priorität

Derzeit nutzen Bundesländer ohne eigenes Abschiebungshaftgefängnis reservierte Kontingente in Bundesländern, die über eine solche Anstalt verfügen. Mit Ausnahme Thüringens und des Saarlands verkündeten mittlerweile sämtliche Bundesländer, die bislang

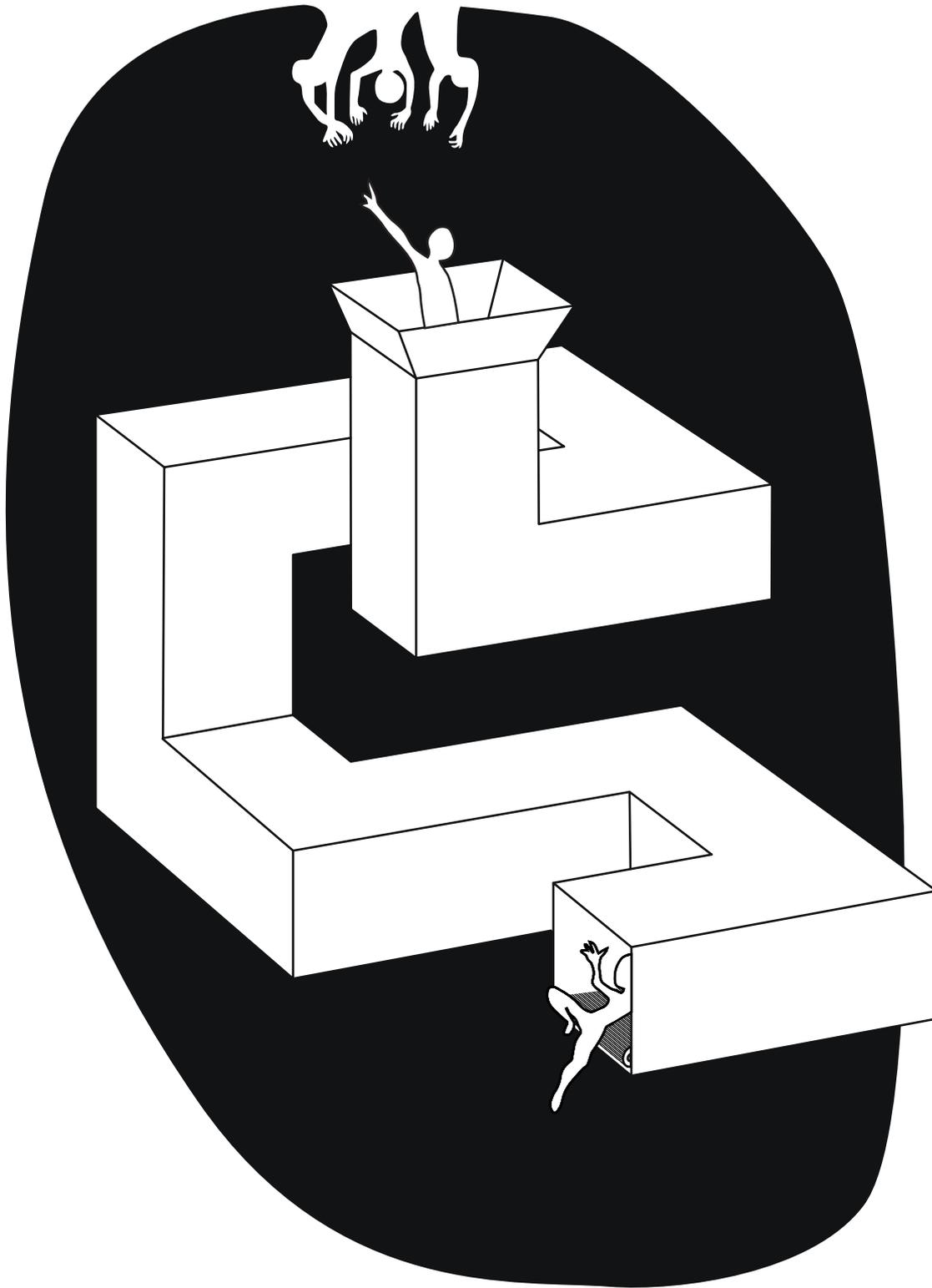


Illustration
Von Lea Frey und Julia Göthe

keine eigene Abschiebungshafteinrichtung (mehr) unterhalten, dies zu ändern.

Das Land Brandenburg arbeitet „mit höchster Priorität“ an der Wiedereröffnung des Abschiebungshaftgefängnisses in Eisenhüttenstadt mit seinen 104 Haftplätzen, das im März 2017 wegen Sicherheitsmängeln geschlossen werden musste. Sachsen-Anhalt hat sich entschieden, spätestens im Jahr 2019 eine Abschiebungshafteinrichtung mit 30 Haftplätzen in Dessau zu errichten. Schleswig-Holstein, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern einigten sich auf den Bau eines gemeinsamen Abschiebungshaftgefängnisses mit 60 Haftplätzen in Glückstadt, das spätestens im Jahr 2020 fertiggestellt sein soll.

Die Haftbedingungen verschlechtern sich massiv

Die Ausgestaltung der Haftbedingungen obliegt den Bundesländern und fallen daher sehr unterschiedlich aus. In Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Bayern existiert – im Gegensatz zu den anderen Ländern, in denen Abschiebungshaft vollzogen wird – kein vom Landesparlament erlassenes Abschiebungshaftvollzugsgesetz. Die Haftbedingungen, das heißt auch die Rechte der Gefangenen, werden dort durch die Hausordnung geregelt, deren Inhalt die Leitung der GfA beziehungsweise der JVA bestimmt. Dies dürfte in Anbetracht des damit einhergehenden erheblichen Eingriffs in die Grundrechte der Betroffenen verfassungsrechtlich unhaltbar sein. Außerdem setzen die UfA Büren und die GfA Ingelheim private Sicherheitsdienste ein, was im Hinblick auf das staatliche Gewaltmonopol ebenfalls nicht mit dem Grundgesetz vereinbar sein dürfte.

Viele Bundesländer sind dazu übergegangen, die Haftbedingungen für Abschiebungshaftgefangene massiv zu verschärfen. Im Dezember 2018 reformierte Nordrhein-Westfalen sein Abschiebungshaftvollzugsgesetz und führte unter anderem weitere Sanktionen für etwaiges „Fehlverhalten“ der Gefangenen in Büren ein. Dabei reichen die Sanktionen vom Entzug des Mobiltelefons über das Verbot des Besuchsempfangs bis hin zum dauerhaften Einschluss im Haftraum. Eine Sanktionierung der Gefangenen ist prinzipiell auch dann möglich, wenn diese sich ihrer Abschiebung widersetzt haben.

Im niedersächsischen Langenhagen wurden die Zeiten, in denen sich die Gefangenen außerhalb ihrer Zellen aufhalten dürfen, von zehn auf vier Stunden reduziert. Die Zeiten, zu denen Besuche möglich sind, wurden gleichfalls spürbar eingeschränkt – von 40 auf 15,5

Stunden pro Woche.

In Ingelheim wurde die Videoüberwachung ausgeweitet, den Gefangenen der Besitz eines Handys verboten und die Einschlusszeiten in den Zellen

Ingelheim weitete die Videoüberwachung aus und verlängerte die Einschlusszeiten in den Zellen

verlängert, die Zeit des Hofgangs hingegen verkürzt. Zusätzlich wurden vor den Fenstern Drahtnetze gespannt und der Gefängniszaun um 1,50 Meter erhöht sowie mit NATO-Draht versehen.

Nachdem sich in Eichstätt Anwohner*innen über den nächtlichen Lärm aus dem Abschiebungshaftgefängnis beschwerten, entschloss sich die bayerische Landesregierung, in fünf Zellen schalldämmende Fenster einzubauen, die nur die Beam*innen öffnen können. In weiteren Hafträumen sollen Fenster derart umgerüstet werden, dass auch dort nur noch die Beam*innen öffnen können. Zudem ist der Anbau vier vollständig schalldichter Zellen in Vorbereitung.

Weiterhin mangelhafte medizinische Versorgung

Die medizinische Versorgung in Abschiebungshaftgefängnissen, vor allem bei psychischen Erkrankungen, ist bundesweit weiterhin mangelhaft. Ärztliche Untersuchungen finden – wenn überhaupt – in aller Regel ohne professionelle Dolmetscher*innen statt. Häufig wird ein anderer Gefangener als Dolmetscher*in hinzugezogen, was nicht nur aus Gründen des Datenschutzes inakzeptabel ist. Ferner verfügt das medizinische Personal oftmals nicht über die erforderlichen Kenntnisse im Umgang mit fluchtbedingten Traumatisierungen. Hinzu kommt, dass die Inhaftierung vielfach eine Retraumatisierung und/oder die Verstärkung von Traumata bewirkt.

Verschärfung der höchstrichterlichen
Rechtsprechung

Auch in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs
(BGH) ist die eindeutige Tendenz zu erkennen, die
Grund- und Verfahrensrechte der Betroffenen weiter
einzuschränken.

Behörden und Gerichte nehmen weder die einschlägigen Gesetze noch rechtsstaatliche Prinzipien sonderlich ernst

Führten Fehler bei der Übersetzung und Aushändigung des Haftantrages wegen eines Verstoßes gegen den Anspruch auf rechtliches Gehör nach Artikel 103 Absatz 1 Grundgesetz früher zur Rechtswidrigkeit der Haftanordnung, so soll dies nach Ansicht des BGH heute nur dann gelten, wenn das Verfahren ohne diesen Fehler zu einem anderen Ergebnis hätte führen können. Nur: Wie soll dies im Nachhinein festgestellt werden? Ob eine derartige Rechtsauffassung mit dem Grundgesetz vereinbar ist, wird das Bundesverfassungsgericht wohl noch dieses Jahr klären.

Muzaffer
Öztürkyılmaz
leitet das Projekt
Beratung in
Abschiebungshaft
beim Flüchtlingsrat
Niedersachsen e.V.

Im März 2017 entschied der BGH, dass die Ausländerbehörden nicht dazu verpflichtet sind, mildere Mittel als eine Inhaftierung zu prüfen, sofern sie darlegen, weshalb sie die beantragte Haft für erforderlich halten. Zum einen setzt der BGH somit den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, der sämtlichen Rechtsstaaten gemein ist, faktisch aus. Zum anderen fokussiert das Gericht den Blick der Rechtsanwender*innen auf Umstände, die für eine Inhaftierung sprechen und gestattet ihnen, die Gegenargumente restlos auszublenden.

Abschiebungshaftanordnungen sind
weiterhin sehr häufig rechtswidrig

Trotz dieser und anderer Verschärfungen in der Rechtsprechung, erweisen sich Abschiebungshaftanordnungen weiterhin sehr häufig als rechtswidrig. Es zeigt sich, dass Behörden und Gerichte weder die einschlägigen Gesetze noch rechtsstaatliche Prinzipien sonderlich ernst nehmen beziehungsweise vollends

ignorieren, sobald es darum geht, Ausländer*innen in Abschiebungshaft zu sperren. Über die Gründe hierfür lässt sich freilich nur vielfältig spekulieren.

In der Zeit vom 01.08.2016 bis zum 31.07.2017 hat das Projekt *Beratung in Abschiebungshaft* vom Flüchtlingsrat Niedersachsen insgesamt 124 Haftverfahren begleitet, von denen 28 noch offen sind. In ungefähr 47 Prozent dieser Verfahren, also in 58 Verfahren insgesamt, wurde bereits jetzt nach erneuter gerichtlicher Prüfung festgestellt, dass die Inhaftierung zu Unrecht erfolgte. Für den Auswertungszeitraum August 2017 bis Juli 2018 zeichnet sich ein ähnlicher Trend ab.

Der Verein *Hilfe für Menschen in Abschiebungshaft Büren e.V.* hat in der Zeit zwischen Mai 2015 und Dezember 2017 insgesamt 221 Abschiebungshaftverfahren begleitet von denen bereits 119 rechtskräftig abgeschlossen sind und kommt im Rahmen seiner Auswertung auf eine Quote rechtswidriger Entscheidungen in Höhe von 60 Prozent.¹

In anderen Bereichen des Rechts würde eine derart hohe Fehlerquote für ein breites Entsetzen sorgen und Forderungen nach einer unverzüglichen Behebung etwaiger Defizite nach sich ziehen. In der öffentlichen Diskussion hingegen sind vor allem Rufe nach einem noch strengeren Abschiebungshaftrecht zu vernehmen. Die Gleichgültigkeit der zuständigen Stellen diesem eklatanten Missstand gegenüber erweckt den Eindruck, dass für Abschiebungshaftgefangene andere rechtsstaatliche Maßstäbe gelten als für die übrige Bevölkerung.<

¹ Zu den Zahlen rechtswidriger Entscheidungen von Rechtsanwalt Peter Fahlbusch siehe Artikel „Da stimmt was nicht!“ - Interview mit Peter Fahlbusch, S. 37 in diesem Heft

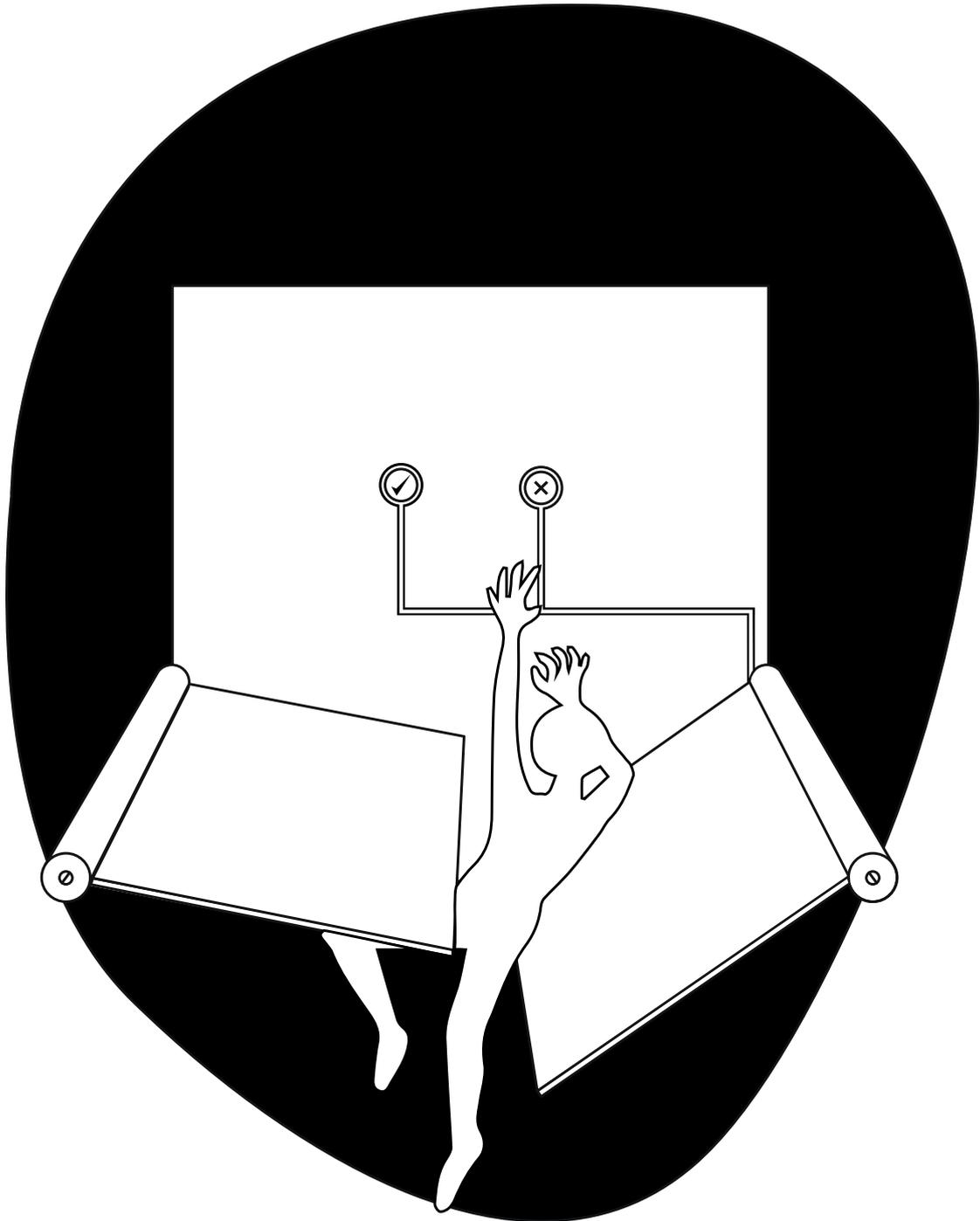


Illustration
Von Lea Frey und Julia Göthe

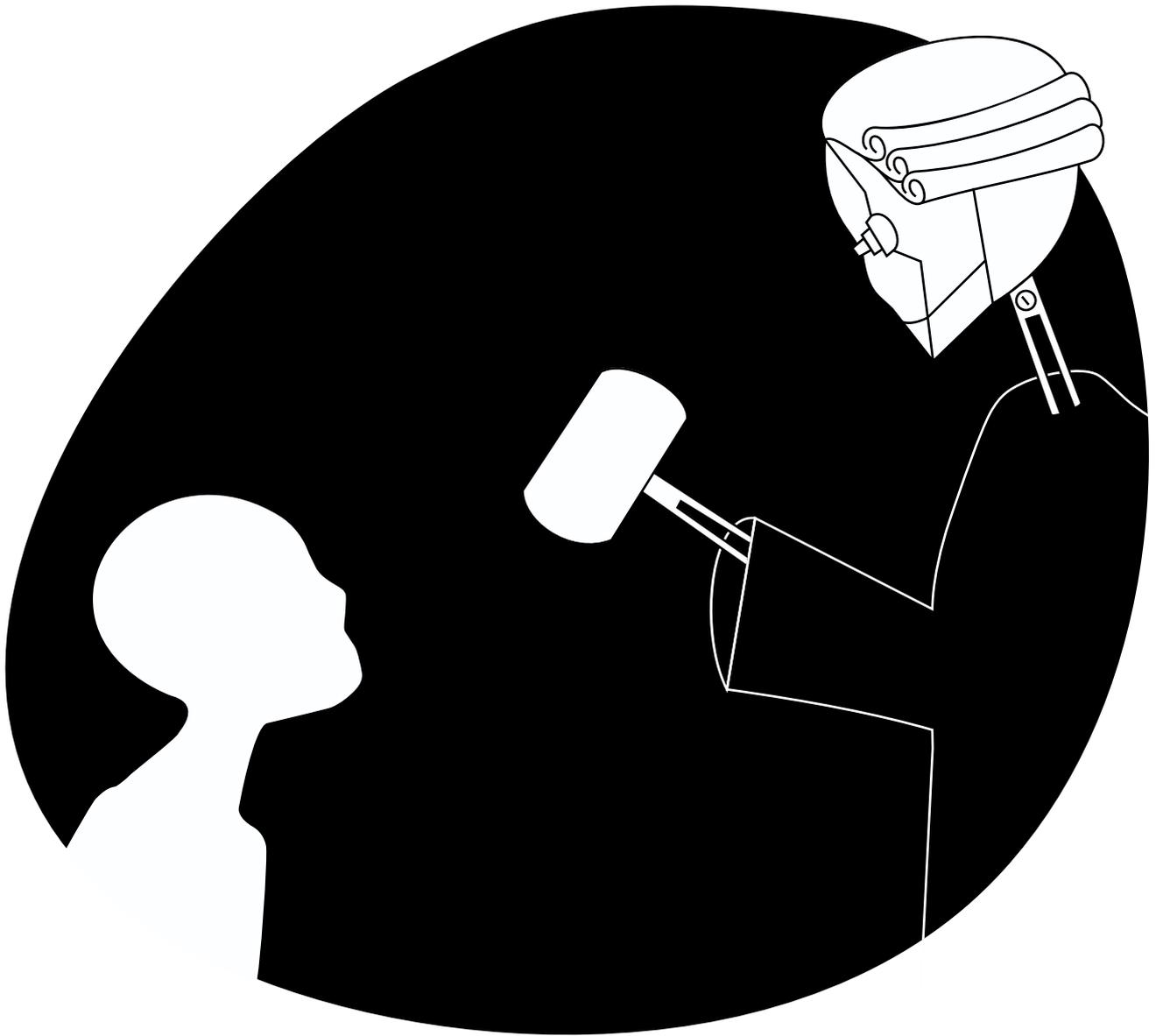


Illustration
Von Lea Frey und Julia Göthe

Glossar der unterschiedlichen Formen der Abschiebungshaft

Zurückweisungshaft

(§ 15 Absatz 5 Aufenthaltsgesetz)

Zurückweisungsentscheidung ist ergangen, kann aber nicht sofort vollstreckt werden.

Höchstdauer: *bis zu sechs Monate, im Ausnahmefall bis zu 18 Monate*

Sicherungshaft

(§ 62 Absatz 3 Aufenthaltsgesetz):

Vollziehbare Ausreisepflicht und gleichzeitiges Bestehen von Haftgründen.

Höchstdauer: *bis zu sechs Monate, im Ausnahmefall bis zu 18 Monate*

Ausreisegewahrsam

(§ 62b Aufenthaltsgesetz):

Ausreisefrist ist abgelaufen und das Verhalten der Person lässt erwarten, dass sie die Abschiebung erschweren oder vereiteln wird.

Dauer: *zehn Tage*

Vorbereitungshaft

(§ 62 Absatz 2 Aufenthaltsgesetz)

Ausweisung ist beabsichtigt, über sie kann aber nicht sofort entschieden werden; ohne Haft würde die anschließende Abschiebung vereitelt oder wesentlich erschwert.

Höchstdauer: *sechs Wochen*

Behördlicher Gewahrsam

(§ 62 Absatz 5 Aufenthaltsgesetz):

Dringender Verdacht des Vorliegens von Haftgründen, richterliche Anordnung kann nicht vorher eingeholt werden und begründeter Verdacht, dass sich die Person der Abschiebung entziehen will.

Höchstdauer: *Einige Stunden, bis die Vorführung beim Haftrichter möglich ist*

Überstellungshaft

(Artikel 28 Dublin-III-Verordnung):

Vorliegen einer erheblichen Fluchtgefahr.

Höchstdauer: *12 Wochen*

Quelle:

<https://www.socialnet.de/lexikon/Abschiebungshaft>